



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사 학위논문

## 발전국가와 인적자원

- 한국의 중화학공업화 계획과정을 중심으로 -

2018 년 8 월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획 전공

박 성 호

# 발전국가와 인적자원

- 한국의 중화학공업화 계획과정을 중심으로 -

지도교수 전 상 인

이 논문을 도시계획학 석사 학위논문으로 제출함

2018 년 4 월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획 전공

박 성 호

박성호의 도시계획학 석사 학위논문을 인준함

2018 년 6 월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

## 국 문 초 록

지난 한국이 이룩한 경제성장에 대해 많은 연구가 진행되었다. 그 중 대표적인 것은 발전국가론이다. 본 연구는 한국을 성공적인 발전국가로 설명함에 있어 계획 자원으로서 인적자원을 중요하게 논의하고자 하였다. 그것은 내재적으로 산업화가 추동되기 위해서는 시장 합리적 사고를 가진 인적자원을 필요로 하나 한국은 예로부터 사농공상의 국가였기 때문이다.

서구의 근대 산업화는 프로테스탄트 윤리로부터 출발하여 근대적 노동관과 직업의식, 그리고 이동성 확대를 통한 도시의 탄생으로 시작되었다. 그러나 사농공상의 역사적 경로를 가진 한국은 계획을 바탕으로 근대 산업화를 추진하였고, 국민들은 사회적 대이동을 통하여 산업화에 필요한 인적자원이 되었다는 점에서 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 첫째, 발전국가의 계획 자원으로서 인적자원의 중요성은 무엇인가? 둘째, 국가의 인적자원 확보는 어떠한 방법으로 이루어졌는가? 셋째, 확보된 인적자원이 근대화 과정에서 기여한 부분은 무엇인가?

이에 본 연구에서는 1970년대 중화학공업화 시기를 연구범위로 설정하였다. 중화학공업은 세계시장에서 가장 강력하면서도 주도적인 역할을 하는 성장 엔진이며, 특히 자본 집약적인 성격으로 인해 계획과정에서 자원의 집중이 중요하고 숙련된 인적자원을 필요로 하기 때문이다.

연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 1960년대 한국은 근대 산업화를 위한 계획의 가능성이 높지 않았다. 그것은 국민들이 대체적으로 산업화를 일으킬만한 근대적인 노동관을 갖추고 있지 않아서였다. 그러나 박정희 정부의 등장으로 인해 근면과 근로가 강조되기 시작하였으며, 재건국민운동과 국민교육헌장 선포로 근대화를 위한 철학적 토대가 마련되었다.

그럼에도 불구하고 1970년대 중화학공업화 과정에서 문제는 사농공상 문화로 인한 기능공 자원의 부족이었다. 이러한 상황에서 기능공 양성 수단인 기술교육과 직업훈련은 사회적 인식이 좋지 않아 인적자원 확보 과정은 자연스럽고 당연한 성격이 아니었다. 전근대적 노동관의 시대는

기능공 양성에 있어 기술 교육(Skill)과 근대 노동관(Spirit)이라는 두 가지 측면에서 정부의 특단적인 조치를 예견하였다.

둘째, 중화학공업화 계획과정에서의 인적자원 확보는 정부의 철저한 시장질서와 경쟁원리에 따른 인적자원개발로 이루어질 수 있었다. 우선 대통령 박정희는 유신 이후 중화학공업화 선언을 통해 근대 산업화를 위한 가시적인 목표와 방법론을 제시하였으며, 기술을 배우기 위한 직업 교육의 중요성을 강조하였다. 이를 바탕으로 정부의 기능공 자원 확보 과정은 크게 양성 단계와 숙련 단계로 구분된다. 먼저 양성 단계에서는 공업고등학교와 공공직업훈련원을 통하여 기능공 자원을 양성하였다. 정부는 선도(거점)기관을 지정하여 예산을 집중 투자하고 차등화를 하였으며, 점진적인 확대와 차별화 된 지원은 경쟁을 유도하여 우수자원의 확보로 이어졌다. 아울러 “기술인은 조국 근대화의 기수”와 같은 휘호로 구성원들이 차별화 된 자부심을 가질 수 있도록 격려하였으며, 스스로 숙련을 완수하도록 정신개혁 차원의 교육도 진행되었다. 이러한 과정을 거친 수료생들은 정예화 된 기능공으로 산업현장에 즉시 투입되었다.

또한 민간직업훈련에서는 직업훈련에 관한 특별조치법에 따라 기업이 필요한 인력을 자체 양성하도록 하였으며, 인정직업훈련은 사회적으로 취약한 계층도 직업 기회를 통해 국가 산업화에 참여토록 독려하였다.

다음으로 숙련 단계에서는 국가기술자격제도에 따라 박사와 기술사, 기능장의 동등한 사회적 대우를 보장하고자 하였다. 자격취득자에 대해 실질적인 우대조치를 하고 합격률을 관리함으로써, 자격을 통한 기능계 인적자원은 확대되었다. 또한 기능올림픽에서도 입상 선수들을 국민적 영웅으로 묘사하여 대중적 관심을 이끌어내었으며, 이 과정에서 대회에 입상하기 위한 개인과 기관은 끊임없이 숙련 역량을 축적할 수 있었다.

이와 같이 정부의 인적자원개발 전략은 선별적으로 지원하여 경쟁을 유도하고 성과를 도출하도록 한 것이 특징이다. 이러한 인센티브 체계에서 기능공 자원들은 스스로 노력하여 배우고 일한다면 인정을 받을 수 있다는 근대적 노동관을 가지게 되었으며, 직업을 통하여 자신의 삶을 개척하고자 자존감이 높아진 자율적 직업인이 될 수 있었다.

셋째, 중화학공업화 과정에서 집중 양성된 인적자원은 근대의 이행에 결정적인 영향을 미쳤다. 정부는 계획에 필요한 인적자원을 대부분 구축하였으며, 이 과정에서 양성된 120만 명의 기능공 자원이 4인 가족을 구성한다면, 480만 명의 거대 계획 자원이자 인구 자원이 될 수 있었다. 이들은 질적인 측면에서도 뛰어난 기술력(Skill)과 정신력(Spirit)을 가져, 중화학공업화 계획은 참여자 모두의 총력전이 될 수 있었다.

한편 이들에 의해 근대적 노동사회가 형성되었다. 직능에 따라 열심히 일하면 더 나은 삶을 살 수 있다는 합리성과 근대적 직업관은 확산되었으며, 직업으로 자아실현을 하고자 사회적 이동은 확대되었다. 중화학공업화 결과 수많은 산업도시가 등장한 것은 이들 자원에 의해서였다.

종합하여 발전국가론에서 인적자원은 반드시 검토해야 할 계획 자원이다. 본 연구에서 한국이 성공적인 발전국가가 되었던 것은 인적자원 개발을 통하여 계획에 필요한 자원을 적시에 구축하였으며, 이를 통하여 근대 서구가 경험한 근대적 노동관과 직업관, 사회적 이동성이 확대되어 근대 산업화가 가능했음을 밝혀냈다. 아울러 이 과정에서 장기적이고 안정된 계획 환경과 시장질서와 경쟁논리에 따른 선별적 지원이 무엇보다 중요했음을 확인하였다. 그리하여 중화학공업화 계획은 개인적 이익에도 부합한다고 생각한 계획 자원인 기능공들의 자발적인 협력으로 성공할 수 있었다. 이들은 근대적 노동관과 직업관을 통하여 스스로 산업도시로 이주하였고 근대의 전환에서도 중요한 역할을 하였다. 한국이 근대 계획에 성공한 그 중심에는 인적자원개발이 있었던 것이다.

오늘날 한국 사회에서는 경제가 침체되고 소득의 양극화, 청년실업의 심화, 일자리 미스매치 등 심각한 상황에 직면하고 있다. 그러한 점에서 한국은 앞서 성공적인 경험이 있었다. 그것은 다름 아닌 개인으로 하여금 공정한 경쟁으로서 신뢰와 역량을 축적하게 하고 국제사회에서 경쟁력을 갖추게 만드는 정부의 장기적이고 종합적인 계획일 것이다.

◆ 주요어 : 발전국가, 공공계획, 인적자원, 중화학공업화, 기능공

◆ 학 번 : 2014 - 24067

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 배경과 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	6
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	9
1) 연구의 범위 .....	9
2) 연구의 방법 .....	11
3) 연구의 흐름 .....	12
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 .....	13
제 1 절 발전국가론 .....	13
1) 발전국가의 개념 .....	13
2) 발전국가의 성공 .....	15
제 2 절 공공계획론 .....	17
1) 공공계획의 개념 .....	17
2) 합리적 종합계획 .....	18
3) 한국의 계획이념 .....	19
제 3 절 공공계획과 인적자원 .....	21
1) 일반적 논의 .....	21
2) 이론의 전개 .....	22
3) 인적자원개발론 .....	24
제 4 절 선행연구 고찰 .....	25
1) 산업인력양성 역사 .....	25
2) 산업인력양성 정책 .....	26
3) 산업인력양성 성격 .....	28
4) 선행연구와의 차별성 .....	30

<b>제 3 장 근대 계획과 인적자원 문제</b>	<b>31</b>
<b>제 1 절 근대 노동관의 부재</b>	<b>31</b>
1) 60년대 초 인적자원 현황	31
2) 국민교육헌장 선포와 사회 일반	33
3) 중화학공업화의 진입	35
<b>제 2 절 인적자원개발의 전초</b>	<b>40</b>
1) 인적자원 분류와 수급 예측현황	40
2) 인적자원으로서 기능공 양성	44
3) 인적자원개발의 방법 : 교육과 훈련	46
4) 기술교육과 직업훈련의 사회적 위상	48
<b>제 3 절 소 결</b>	<b>51</b>
<b>제 4 장 중화학공업화와 인적자원개발</b>	<b>53</b>
<b>제 1 절 중화학공업과 인력양성 계획</b>	<b>53</b>
1) 중화학공업화 선언과 국민 과학화 운동	53
2) 중화학공업화 계획을 위한 지시	56
3) 인력양성 계획 : 1972-1981년	57
<b>제 2 절 학교교육을 통한 기능공 양성</b>	<b>59</b>
1) 교육제도 개편과 고교 평준화	59
2) 공업고등학교의 선별적 지원	60
3) 교육과정의 규율화 속성	66
<b>제 3 절 직업훈련을 통한 기능공 양성</b>	<b>68</b>
1) 직업훈련 제도의 정비	68
2) 공공직업훈련	69
3) 민간직업훈련	74
<b>제 4 절 숙련향상을 위한 비전 제시</b>	<b>77</b>
1) 국가기술자격제도 시행	77
2) 기능올림픽과 기능경기대회	81
<b>제 5 절 소 결</b>	<b>86</b>



제 5 장 계획의 달성과 근대적 노동사회 .....	89
제 1 절 계획 자원의 구축 .....	89
1) 기능공 양성 실적 .....	89
2) 기능공 자원의 특질 .....	92
제 2 절 근대적 직업관과 이동성 사회 .....	94
1) 근대적 직업관의 확산 .....	94
2) 이동성 확대와 산업도시 .....	96
제 3 절 소 결 .....	98
 제 6 장 결 론 .....	99
제 1 절 연구의 요약 .....	99
제 2 절 연구의 시사점과 한계 .....	103
 참고문헌 .....	107
Abstract .....	116

## 표 목 차

[표 1-1] 역사적 경로에 따른 국가 계획 유형 .....	5
[표 2-1] 국가의 개입 특성에 따른 계획 유형 .....	13
[표 3-1] 유행가 가사에 반영된 시대의 노동관 .....	34
[표 3-2] 중화학공업을 위한 공업구조 개편론 목차 .....	38
[표 3-3] 기술계 인적자원의 구성 : 개념과 자격 .....	40
[표 3-4] 기술계 인적자원의 수급 예측현황 : 1972-1981 ..	41
[표 4-1] 기능공 양성을 위한 인적자원개발 주요 내용 .....	58
[표 4-2] 1973년 교육부의 공업교육 주요 정책 .....	59
[표 4-3] 정밀가공사 양성 지정학교(기계공고) 현황 .....	60
[표 4-4] 기계공고와 일반공고의 인별 학습비 비교 .....	61
[표 4-5] 주요 기계공고의 입학생 성적 분포 .....	61
[표 4-6] 중동진출 기능사 양성 시범학교 현황 .....	62
[표 4-7] 시범학교에 대한 기업의 실습재료 지원 실적 .....	63
[표 4-8] 중화학공업화 기간 공업고등학교 운영 현황 .....	64
[표 4-9] 중화학공업화 기간 설립된 공공직업훈련원 .....	70
[표 4-10] 부산한독직업훈련원의 수료생 수와 취업 실적 ...	71
[표 4-11] 정수직업훈련원의 정규과정 연도별 훈련 실적 ...	71
[표 4-12] 인정직업훈련원의 현황과 기능인 양성 기여도 ...	76
[표 4-13] 국가기술자격검정 응시현황 : 1976-1979 .....	80
[표 5-1] 중화학공업화 기간 공업고등학교 운영 실적 .....	89
[표 5-2] 공고 졸업생의 산업현장 투입 인원 산출 .....	90
[표 5-3] 중화학공업화 기간 직업훈련사업 운영 실적 .....	91

## 그 립 목 차

[그림 1-1] 연구의 계보 .....	12
[그림 1-2] 연구의 순서 .....	12
[그림 4-1] 1973년 중화학공업화 선언 장면 .....	53
[그림 4-2] 중화학공업화 선언문의 방법론적 분석 .....	55
[그림 4-3] 청와대의 중화학공업화 정책 지시문 .....	56
[그림 4-4] 부산기계공고의 기수탑과 대통령의 순시 .....	65
[그림 4-5] 부산기계공고와 금오공고의 교육 현장 .....	66
[그림 4-6] 국가기술자격제도를 통한 입직 경로 .....	78
[그림 4-7] 국제기능올림픽 입상자들의 환영행사 모습 .....	85
[그림 4-8] 기능공 양성 과정을 통해서 본 정부의 인적자원 개발 전략 .....	88
[그림 5-1] 일하는 근로자의 모습으로 홍보되는 기능공 .....	94

# I. 서론

## 1. 연구의 배경과 목적

### 1) 연구의 배경

계획은 근대사회의 산물이다<sup>1)</sup>. 근대국가 이전에는 권력의 정당성이 세습적 전통이나 카리스마와 같이 내재적이고 관습적인 것에서 나왔기 때문에 계획이 중요하지 않았다. 그러나 근대국가의 성립 이후 권력의 정당성은 외형적 업적이나 외부 평가에 의해 결정되었기 때문에 계획의 필요성이 증가하기 시작하였다. 계획을 위한 공공적 의지와 능력이 중요해지기 시작한 것이다.

근대 산업사회의 출현은 국가로 하여금 공공계획을 촉발하게 하였다. 특히 시장 자본주의가 성숙한 선진 산업국들과 달리 후발 산업국들은 경제면에서 선진 산업국들을 추격(catch-up)해야 하고, 다른 한편에서는 정치경제적인 팽창으로부터 자국을 지켜야(secure) 하는 중첩된 과제에 직면하였기 때문에(김일영, 2001), 자본주의 산업화를 위한 경제계획의 필요성과 능력이 공공계획의 전면에 등장하게 되었다.

그러한 면에서 지난 한국의 사례는 매우 특별한 의미를 지닌다. 한국의 산업화와 경제성장은 20년이 채 되지 않는 기간에 물질적, 정신적 대변혁을 가져왔으며, 매우 단기간에 근대화를 이룩하였기 때문이다. 이를 설명하고자 그동안 수많은 연구 활동이 있어왔으며, 흔히 ‘국가주도 근대화’와 함께 중심개념으로 ‘계획’을 제시하였다. 그러한 계획과 계획과정을 주제로 적지 않은 연구들이 축적되어 왔다<sup>2)</sup>.

---

1) 일반적으로 ‘근대’(modernity)는 역사적인 사회변동의 산물이다. 서구가 경험한 사회변동의 결과를 지칭하는 것으로 생산 체제의 산업화, 시장의 확대, 인구의 이동과 집중 등과 같은 결과로 발생하였다. 근대는 그 자체가 역사적 필연도 아니고 당위적 가치를 가지는 것은 아니지만 이후 세계사적 대체가 되었다는 사실로 인하여(전상인, 2007a), 보편사적 맥락에서 규범적으로 해석되는데 활용된다.

2) 일반적으로 경제이론은 점진적인 시장의 원리를 존중하기 때문에 급속한 산업화를 필요로 하는 개발도상국의 경우는 잘 설명하지 못한다는 측면이 있다.

그 중 발전국가론은 국가 주도의 계획을 통하여 일본을 비롯한 한국, 대만 등 동아시아 후발 공업국들의 성장을 설명한 이론으로, 2차 대전 이후 일본정부의 강력한 시장 합리적 계획에 주목하며, 한국의 경우도 권위주의 정권시기의 경제 발전을 설명하는데 있어 주류 시각을 이룬다.

그간 이 시기 정부의 계획행위에 대한 연구들은 국가능력의 핵심인 정부 관료제의 합리성 여하에 준거하여 설명하였다. 연구들이 관료기구의 역할에 주목한 것은 발전국가론이 근대 계획과 관련한 국가능력의 핵심으로 ‘베버(M. Weber)형 관료제’를 중요하게 인식하였기 때문이다(Rueschemeyer and Evans, 1985). 따라서 유능한 관료(조직), 재정능력, 그리고 전문지식(expert knowledge)이 계획의 중심 자원으로 거론되었다<sup>3)</sup>.

다만 그간 연구들이 미처 논의하지 못한 것이 있다고 느끼는 부분은 계획으로 인해 근대의 전환을 가능케 한, 어떤 의미에서 자연스럽게 산업화를 유도하게 한 계획 대상이자 자원인 국민, 즉 인적자원에 관해서이다. 기존 발전국가 시각에서는 인적자원의 성격을 상당히 동질적으로 보고 있는데, 이미 시장 합리성 사고를 가진 것으로 보는 경향이 있다.

이 점에 대해 권태준(2006)은 발전국가론이 모델로 삼은 일본의 경우 이미 2차 대전 전, 자율적인 시장 합리성이 사회 전반에 작동하였으므로 한국과 일본은 계획의 역사적 경로가 다르다는 점을 지적한다. 국가의 ‘시장 합리적 계획’이 유효한 것은 국민과 기업이 이미 자율적인 시장 합리성을 가졌기 때문이라는 것이다. 그는 한국의 합리성은 시장 합리성이 아니라 “국가적 합리성”이라 언급한다.

이 같은 문제의 시작은 근대는 서구의 역사적 산물로 시장 합리성은 그들 역사에서 나왔다는 점이다. 발전국가론 또한 서구 그들의 시각으로 일본 사례를 관찰하였기 때문에, 서구와 일본 간의 동질적인 국가 자원은 거론하지 않았을 가능성이 있다. 같은 동아시아권인 한국의 사례는 ‘수입된 이론’에 따라 특정 자원의 중요성을 간과할 수 있었던 것이다.

---

3) 대표적으로 ‘관료(조직)’ 부문에는 계획을 추진하기 위한 정부기구의 설립과 변화(대표적으로 경제기획원) 또는 관료들의 독특한 집단정신(사명감 등)을 주목한 연구가 있으며, ‘재정’에는 산업화에 소요되는 자금 확보를 위한 노력(한일 국교정상화, 베트남전 등)을, ‘지식’은 정부의 지식확보를 위한 중앙정보부의 역할이나 정책연구기관(한국과학기술원, 한국개발원 등) 등에 주목한 것을 들 수 있다.

근대에 관하여 무어(1996)는 시장을 통한 ‘부르주아의 길’ 만이 유일한 길은 아니므로 근대에 이르는 다양한 경로를 언급하였으며, 전상인(2007a)은 2차 세계대전 이후 모든 나라의 근대화는 ‘세계사적 보편성’과 ‘개별 국가의 독특성’을 같이 보아야 한다고 지적한 바 있다. Leys(1996) 또한 서구 사회를 모델로 한 발전 프로그램이 제3세계 국가들에게 적용되었을 때 각 국가마다 상이한 결과를 보여주었기에, 주류 시각 이외의 다른 측면을 주목할 필요가 있다고 하였다.

따라서 본 절에서는 발전국가의 계획 대상이자 자원인 인적자원을 중심으로 근대화 과정에서 서구와 한국의 경로가 어떠한 점에서 차이가 있는지, 그리고 서구와 비교했을 때 한국의 산업화를 위한 전제 조건들은 어떻게 충족되었는지에 관해 약간의 고찰을 행하고자 한다.

동서양 역사의 발전을 보편사적 기준에서 분석하고자 했던 대표적인 이는 19세기 독일의 역사사회학자 ‘막스 베버’(Max Weber)였다. 그는 역사적으로 보편적인 발전이 어떻게 서구 문명에서만 출현하였는가에 대한 질문에서 개인의 ‘합리화 과정’이 수많은 사적 이익을 조화롭게 하여 ‘시장자본주의’가 탄생되었음을 언급하였는데, 이러한 결론을 위하여 종교와 사회의 관계를 광범위하게 연구하였다.

그는 근대 유럽에 있어 기업가와 자본가, 고급의 숙련 노동자들, 특히 기술적·상업적 면모를 갖춘 근대 기업의 자원들은 압도적으로 프로테스탄트였다는 사실에 주목하였다. 서양 종교의 가르침, 즉 기독교의 ‘프로테스탄트 윤리’로부터 출발한 ‘기독교적 금욕주의’가 시장의 합리성을 형성하기 위한 ‘소명의식’을 탄생시켰음을 언급한 것이다. 자기 자본의 증대를 통한 스스로의 삶과 목적 자체를 의무로 삼는 이 윤리의식은 요약하면 다음과 같다. ① 일하는 것 자체가 가치있는 것이다; ② 정직하고 근면한 노동을 통해 돈을 버는 것이 삶의 최고의 목표이다; ③ 감정의 동요에 따라 시간을 허비하지 말고 계획대로 실천하는 생활을 한다; ④ 노동을 통해 돈을 많이 벌기 위해서는 쾌락, 행복, 즐거움 등을 포기하고 휴식과 게으름을 물리친다; ⑤ 자본을 모으는 방법은 절약하고 검소하게 생활하는 것이다(베버, 2013: 28-42).

말하자면 프로테스탄트 윤리가 개인적 구원으로서 근대 노동관을 형성하였으며, 이러한 노동관에 따른 개인주의적 이익추구가 전체 부의 조화로운 성장으로 이어졌다는 것이다. 따라 시장 자본주의를 만든 합리성은 서양적인 사고방식이고 행동규범이다<sup>4)</sup>.

그러나 한국은 예로부터 ‘사농공상’(士農工商)의 신분관념을 가진 유교 국가였다. 19세기 개혁 사상가인 다산(茶山) 정약용은 당시 조선에 널리 퍼져 있던 기계와 제조업 등 새로운 문물에 대한 무관심을 비판하며, “우리는 왜 이렇게 게으르단 말인가!” 라며 한탄할 지경이었는데, 이는 그가 살았던 시대가 자연을 능동적으로 개발하거나 인위적으로 구성하려는 시도가 여전히 부차적이고 흥미롭지 않은 활동으로 여겨지고, 성리학 지침을 학습하고 수련하는 정신적인 활동을 중요하게 생각한 시대였기 때문이다(한경희 · Downey, 2016: 57).

마찬가지로 일본 식민지 시절에도 성리학을 중심으로 한 양반계급이 사라지고 그 자리를 일제가 대신하여 조선에 대한 산업화를 시도하였으나, 조선인은 대체로 직장에서 기술을 연마하거나 자본을 축적할 기회가 없었으며<sup>5)</sup>, 해방 전후에도 관리인, 경영인, 기술자, 숙련공 등 모든 분야에서 심각한 시장 자원의 부족을 겪었다(박지향, 2006). 이러한 상황에서 한국전쟁은 그나마 남아있던 산업터전마저 없애버리며 시장 합리성이 분화될 여지조차 없어진 가운데, 상공업과 이들 종사자에 대한 평가는 기존 사농공상의 신분관에 입각하여 극히 낮은 현상이 지속되었다<sup>6)</sup>.

4) 마찬가지로 일본 또한 근대화에 성공할 수 있었던 이유 중 하나가 장인정신이다. 장인이라는 단어는 원래 수공업자만을 말하는 것이 아니라 상인과 예능인, 무속인을 모두 포함하는 말이다. ‘신에 대한 섬김’을 바탕으로 하는 장인정신은 각 직업마다 신이 있어 장인의 일은 ‘신을 위한 행위’이며, 부모가 자식한테 전달하는 가문의 일로 단순한 일이 아니다(박종서, 2013). 일본 근대화 과정은 서구 프로테스탄트와 마찬가지로 장인정신이 나름의 시장 합리성 조건으로 사회에 내포될 수 있었음을 추론하게 한다.

5) 경성제국대학의 이공학부 초대 학과장이었던 야마가 신지(山家信次, 1887~1954) 박사에 따르면 조선의 산업규모가 일본과 비교할 때 매우 미미한 수준이며, 특정 산업의 경우 100퍼센트 이상 성장하였지만 국가 대 국가로 비교할 때, 일본의 산업 생산량을 100이라고 본다면 조선은 고작 4.5퍼센트에 불과하다는 것이다(이원호, 1991: 304).

6) 당시 서울대 사회학과 교수인 이만갑은 한국인의 의식이 ‘전근대적 가치체계’에 따라 완전히 유교적 봉건주의에 놓여 있으며, 관위와 권력, 나이 많은 자에 대해 무조건 굴복하여 스스로를 구더기처럼 여기고 있음을 지적하였다. 마찬가지로 1960년대까지 한국인들이 자신 스스로를 묘사한 일반적 용어 또한 ‘엽전’과 ‘짚신’이었다(김형아, 2005: 103).

이런 상황에서 당시 사회엔 존경받는 사람이 없어졌으며, 관료가 되거나 무조건 돈 버는 것이 출세하는 것으로 인식되었다. 한국의 성공문화, 즉 출세 문화는 ‘과거시험 합격’에서 ‘좋은 대학에 가서 관료가 되는 것’으로 옮겨졌으며, 이 때문에 학벌위주의 사회가 되었고 다수의 대학이 모인 서울로의 인구 집중이 두드러졌다.

그러나 권위주의 정권이 집권한 1960년대부터 1980년대까지의 한국은 정부와 기업, 노동자 등 온 국민이 산업화를 위한 경제계획에 투입된 가운데 다수의 산업도시가 형성되었으며, 이를 토대로 근대 한국을 탄생시켰다는 점에서 이전과는 뚜렷한 차이가 있다. 아울러 국민 개인의 경제와 사회에 대한 인식 전환은 그리 쉬운 일이 아님을 감안했을 때, 이는 근대의 관점에서는 획기적인 사회 변화이며 계획적인 측면에서도 국가 주도의 자연스러운 산업화를 이루었다는 점에서 의미가 크다.

이에 지금까지 서구 이론이 설명하고자 한 근대 발전의 역사적 경로와 한국의 경우를 비교했을 때, 양자 간에는 프로테스탄트 윤리의식과 시장 합리성에 관한 사회적 인식의 차이가 있었으며, 서구의 프로테스탄트처럼 한국의 경우에도 산업화를 위한 계획과정에서 인적자원을 중심으로 한 일련의 노력이 있었다는 점을 살펴보고자 한다.

**<표 1-1> 역사적 경로에 따른 국가 계획 유형<sup>7)</sup>**

서구근대국가	발전국가(일본)	발전국가(한국)
(사회배경) · 프로테스탄트 · 시장자본주의	(사회배경) · 장인정신 · 시장자본주의	(사회배경) · 사농공상 · 유교적 봉건주의
(국가계획) · 선발산업국 · 자유주의	(국가계획) · 후발산업국 · 시장합리적계획	(국가계획) · 후후발산업국 · 국가합리적계획

7) 서구와 일본은 계획의 사회적 배경이 어느 정도 비슷하였기에 기존 발전국가 시각하의 연구들은 계획 대상이자 자원인 인적자원을 간과할 가능성이 큰 것이다.



## 2) 연구의 목적

많은 개발도상국이 공공계획에 실패한 것은 계획 그 자체의 내용이라기보다 계획 추진과정에서 문제점을 해결할 ‘계획 자원의 부족’으로 인한 것이다. 계획이 일관되게 추진되기 위해서는 그에 상응하는 계획 자원이 풍부하게 제공되어야 정치적 저항을 이겨낼 수 있다.

앞서 논의한 바를 고려할 때, 사농공상의 국가인 한국에서 계획을 위한 인적자원은 어떻게 풍부하게 제공될 수 있었는지에 대한 질문으로 이어진다. 해결의 실마리를 위하여 먼저 근대화를 경험한 서구의 인적자원 성격, 즉 프로테스탄티즘에 의한 발전 경로를 검토하며 이로 인해 창출된 주요 개념을 도출하고자 시도하였다.

첫 번째, 노동에 대한 인식이다. 서구의 프로테스탄트 종교개혁은 노동에 대한 인식을 그 이전과 그 이후로 바꾸어 놓았다. 종교개혁 이전의 노동은 생존을 위해 필요한 것이었으나 강제적인 것으로 ‘내키지 않는 행위’(disinclination)였다. 따라서 노동은 미덕(virtue)도 아니었으며, ‘노동에 대한 찬양’(glorification of labor)도 없었다. 기껏해야 의무(duty)에 불과한 것이다. 그러나 종교개혁을 통하여 ‘노동은 신성한 것’이라는 노동의 근대적 개념이 창출하게 되었다(김인영, 2017: 13-23).

두 번째, 직업개념의 탄생이다. 루터는 ‘직업’(Vocation)이란 모든 사람이 하느님의 소명(Calling)으로 피할 수 없는 기독교인의 사명(Mission)임을 강조하면서 인간의 ‘노동 의무’를 ‘직업’으로 바꾸었다. 이를 통하여 신의 뜻으로 인간에게 준 탤런트(Talent)에 따라 순응하고 근면한 결과로써 발생한 부는 정당한 것임을 강조하였다. 이후 칼뱅에 의하여 노동과 근면, 그리고 이로 만들어진 부에 대한 긍정적 인식으로 근대 기업가 정신과 이윤 추구의 합리성 개념이 창출되었다(김인영, 2017: 24-25).

세 번째, 이동성의 확대이다. 전통사회에서 직업은 신분에 따라서 결정되었기에 생업(生業)이며, ‘사회 이동성’은 희박했으나(신중섭, 2017: 106), 근대적 직업은 일하는 사람이 자율적으로 선택한다는 점에서 개인들 간 자아실현과 사익(私益)추구를 위한 사회적 이동이 급격히 늘 수 있었다.

마지막으로 산업도시의 탄생이다. 직업을 찾아 이주하는 개인에 의해 도시는 산업화를 이루게 되며, 마찬가지로 경제학에서도 자발적 노동을 자본과 토지와 함께 생산과정에서 투입되는 주요 자원으로 본다.

이를 종합해서 살펴본다면 20세기 서구의 산업화가 성공할 수 있었던 것은 산업화 과정에서 자본과 토지뿐만 아니라 인적자원 또한 공간에서 집중과 축적이 가능하였기 때문이다. 노동윤리에 의한 개인적 구원과 종교적 덕성(德性)이 개인으로 하여금 자발적인 노동과 직업을 선택하게 하였고, 이들은 앞으로의 부를 기대하며 산업도시로 향한 것이다.

한국의 산업화는 1950-1960년대를 품었던 근대화 이론에 따라 ‘캐치업’(Catch-up) 방식의 발전을 추종하였다. 계획 방법에서 정부는 산업화에 필요한 기본적인 자원이 절대적으로 부족한 상황으로 제한된 자원을 소수의 장소에 집중하여 산업화를 이루고자 하였다<sup>8)</sup>.

그러나 산업화에 필요한 노동은 자본주의적 행동양식으로 훈련되고 특정 산업에서 단기간에 투입될 수 있는 일반적인 자질을 갖춘 노동자가 필수적이다. 특히 교육과 기술 수준이 낮고 자본주의의 역사가 짧은 후발 산업국가에서는 희소한 자원인 것이다(손정원, 2006: 5).

아울러 한국 또한 60년대 전후의 ‘사농공상’ 가치관과 의식이 사회에 만연하였기에 이러한 환경은 산업화에 필요한 자원의 집중을 기대할 수 없었으며, 현재 상태를 안정적으로 유지하고자 하는 관성이 지배하였다(권태준, 2006: 105). 다시 말해 산업이 발전하지 못하고 국민이 가난한 것은 상기 요인이 서로 상응해 만들어 내는 “가난의 악순환”(Hirschman, 1958)과 “정체의 균형”(Myrdal, 1970)이 이루어졌기 때문이다.

이들 국민을 인적자원으로 간주하였을 때, 당시의 국민들은 산업화에 필요한 인적자원으로 자연히 편입되지는 않았을 것이다. 양질의 노동력으로 개인의 생산성을 높이고 기업의 성장과 국가 산업화를 달성하고자 하는 발전 상상은 당시 사회에서는 기대하기 어려웠다<sup>9)</sup>.

---

8) 불균형성장이론으로 대표적인 학자는 허쉬만(Albert O. Hirschman)과 페루(Francois Perroux), 미르달(Gunnar Myrdal) 등이 있다.

9) 반면 비교론적 시각에서 칸(Herman Kahn)이나 버거(Peter L. Berger), 맥파쿼르(Roderick MacFarquhar) 등 서구 학자들은 동아시아의 유교문화를 통하여 그 해답을 찾고자 하였으나 본 연구에서는 검토하지 않기로 한다.

그러나 권위주의 정권 시절, 정부는 근대화를 위해 필요한 산업도시를 전국에 걸쳐 만들어 계획하였고, 온 국민들은 종래의 사회 분위기에 아래 기존 삶의 방식과 터를 떠나 새로운 일자리와 새로운 터전으로 ‘사회적 이동’을 하였다. 이러한 ‘사회적 이동’은 이들 국민이 산업화에 소요되는 인적자원으로 편입되었다는 점에서 의미가 크다. 이에 본 연구는 다음과 같이 연구 질문을 설정하게 되었다.

첫째, 발전국가의 계획 자원으로서 인적자원의 중요성은 무엇인가?  
공공계획이 성공하기 위해서는 계획을 추진하기 위한 자원이 풍부해야 한다. 근대를 이룬 서구와 한국의 주요 차이점은 근대 노동관을 갖춘 인적자원의 유무로 이를 중심으로 계획의 가능성을 검토하였다.

둘째, 국가의 인적자원 확보는 어떠한 방법으로 이루어질 수 있었는가?  
국가 계획은 동원과 통제라는 강제적인 방법으로는 지속 가능한 면을 보장하지 못한다. 따라서 계획 대상이자 자원인 이들 국민들로 하여금 어떠한 동기와 실천으로 발현될 수 있었는지를 분석하였다.

셋째, 확보된 인적자원이 근대화 과정에서 기여한 부분은 무엇인가?  
국가에 의해 확보된 인적자원이 근대화 과정에서 어떠한 사회 경제적 영향으로 나타났는지는 중요한 문제이다. 따라서 서구의 발전경로와 비교하여 이들이 국가 계획에 따른 근대화 기여 과정을 살펴보았다.

상기의 질문을 설명하기 위해 본 연구는 산업화를 근대화의 하위개념으로 두고 국가주도 근대화로 주로 설명되는 발전국가론을 근대국가의 하위개념으로 보았다. 또한 근대국가의 핵심적 특징인 ‘공공계획’으로써, 한국의 경우 기존에 논의되었던 계획 자원뿐만 아니라 인적자원 또한 주요 자원으로 논하고자한다<sup>10)</sup>. 요컨대 근대 한국을 만든 계획의 성과와 이를 가능하게 한 것은 ‘인적자원개발’을 통한 계획 자원이 구축되었기 때문이라는 입장이다.

---

10) 앞서 언급한 관료(조직), 재정, 지식을 중심으로 한 자원을 말한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구 범위는 1970년대 한국의 중화학공업화 계획과정이다. 중화학공업화는 오늘날 근대 한국을 만든 근간이라는 점에서 산업화를 위한 정부 계획을 살펴보기에 적합한 연구 범위이다. 오늘날 수많은 개발도상국들이 경제성장을 추구하고 있지만 여전히 세계시장에서 주도적인 역할을 하지 못하고 있는 것은 강력한 성장 엔진인 중화학공업에서 선진국들과의 격차가 상당하기 때문이다. 권위주의 정부의 진수는 중화학공업을 위한 계획과 그 성공에 있다(좌승희, 2010).

그러한 중화학공업화 계획의 핵심은 자본 집약적인 부분이다. 20세기 고도 기술과 대규모, 대량생산 체제의 중화학공업은 그에 따른 대자본의 동원이 필요하기에, 시장에 맡겨 두어서는 아주 오랜 시간이 걸리거나 단편적 성과를 얻는데 그친다(권태준, 2006: 363). 따라서 이전의 60년대 경공업 산업과는 전혀 다른 성격을 지닌다.

그렇기에 이는 대통령의 리더십이나 관료의 열정, 재정운용 등 위로부터의 노력뿐만 아니라 국가 내 가용(可用)할 수 있는 모든 자원에 대한 계획을 의미하였다. 산업화의 연속성을 담보하고 규모를 확대하기 위해서는 자원의 종류, 자원의 결합방법(기술구성), 자원의 결합장소(산업입지) 등 총체적인 면에서 개입이 필요했던 것이다(손정원, 2006: 5).

이를 달성하기 위해 권위주의 정부는 1972년 유신을 바탕으로 경제와 정치, 사회 모든 면에서 그 이전보다 한층 더 강하게 “크게 밀어붙이기”를 시작하였다<sup>11)</sup>. 중화학공업화를 위한 합리적 계획 추진을 위해 정치와 사회는 당시 유지되어 온 형식적 민주주의 체제마저 폐지하고(권태준, 2006: 362), 합리적 계획을 위한 모든 자원의 집중에 총력을 기울였다<sup>12)</sup>.

---

11) Amsden A.H.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*

12) 여기서 합리적이란 개념은 당시 국가의 위기 극복을 위한 차원에서 차용된다. 중화학공업화는 인건비 상승으로 인한 경공업의 수출 경쟁력 저하, 70년대 초 안보위기 등을 ‘산업구조의 고도화’라는 수단을 통해 극복 가능하고자 한 개념이다(오원철, 2006).

그러한 자원 중에 인적자원은 중화학공업화 계획과정에서 가장 중요한 부분을 차지한다. 그 의미는 자본 집약적 중화학공업에 있어 대단위의 노동력 확보가 자연스러운 산업화를 가능하게 한다는 점으로 국민으로서 계획의 주요 대상이자 인적자원으로서 계획의 주요 자원이다.

중화학공업화 시기는 계획이 필요로 하는 인적자원의 성격을 그 이전과 이후로 뚜렷이 구분한다는 측면에서도 유용하다. 60년대까지는 국가 주축 산업이 경공업 중심의 수출지향 산업으로 주로 저숙련 인적자원이 노동력의 큰 부분을 차지하였다. 당시 이러한 인적자원은 가치가 낮은 인적자원으로 국가는 이들에 대해 공적 개입을 하기 보다는 국제 경제 체제에서 비교우위를 가지도록 ‘개입 최소화’라는 관점에서 견지하였다.

그러나 70년대 중화학공업은 거대한 설비투자에 대한 자본과 기술도 문제가 되지만 이러한 기술적 지식을 현장에서 이루어지게 하는 것 또한 중요한 문제이다. 따라서 기술과 실제 생산을 결합시키는 다소 능력을 갖춘 숙련된 인적자원이 계획과정에서 전면적으로 등장한다.

이를테면 중화학공업이라는 근대 산업화는 국가의 계획 없이 시장이 스스로 만들어낸 결과가 아니듯이, 인적자원의 숙련화 또한 시장기능에 따른 자연스러운 현상이 아니었다. 사농공상의 사회적 배경을 가진 한국에서 숙련된 인적자원이라는 특정 종류의 자원이 계획에서 집중되었다는 점은 국가의 적극적인 노력을 추측하게 한다.

따라 본 연구의 시간적 범위는 한국의 중화학공업화 시기이며, 연구의 대상 범위는 이에 소요되는 산업인력, 즉 기술계 인적자원에 집중한다.

한국의 중화학공업화는 당시 경제상황에서 성공 가능성이 낮았으므로 추상적인 경제계획만으로 자본의 유인 어려웠다. 이를 성공시키기 위해 “열광적 성격”의 “크게 밀어붙이기”(Big Push)로 유례없는 성공을 가져다주었다는 점에서 세계사적으로도 남다른 과정이었다(Amsden, 1989).

따라서 당시 계획에 필요한 인적자원의 현황과 이를 확보하기 위한 국가의 노력과 성과를 종합한다면, 발전국가의 계획에 있어 인적자원이 갖는 의미와 중요도 또한 찾아지지 않을까 한다.

## 2) 연구의 방법

연구의 방법은 기본적으로 문헌조사이다. 중화학공업화 계획과정에서 가장 중요한 주체는 정부로써 정부 정책을 중심으로 한 문헌자료를 살펴 보았으며, 대통령 연설문, 정부 홍보 방송 등을 보조 자료로 활용하였다.

그러한 문헌 조사의 흐름과 범위는 당시 권위주의 정부의 계획에 관한 운영체계를 반영하였다. 그것은 중화학공업화의 중앙 집권적인 성격으로 당시 유신 개혁하의 ‘밀어붙이기’(Big-Push) 국가 계획으로 선언된 점을 감안하였다<sup>13)</sup>. 당시 계획의 특징은 청와대 비서실이 운영하는데 있으며, 유신헌법 아래 고도로 중앙집권화 된 청와대 비서실에서 ‘청와대 지시’는 대통령의 권위와 함께 탈정치적 성격을 가진다(김형아, 2005: 258).

이를 바탕으로 계획의 우선 주체인 청와대 비서실을 중심으로, 이후 교육부나 노동청 등 정책 관계부처의 관련 검토로 계획에 관한 문헌자료 조사 범위를 넓혀갔다. 아울러 이 시기 행정은 ‘비정치적 테크노크라트’들을 활용한 측면이 있으므로, 당시 중화학공업화 계획을 책임졌던 ‘경제 제2비서실’의 관료 회고록 또한 문헌 자료로 다수 참고하였다.

한편 무엇보다 중요한 것은 정부의 계획 대상이자 자원인 일반 국민의 동기와 실천에 관한 인식을 검토하는 것이 중요하다. 이를 위하여 당대 출간되었던 신문이나 구술 자료집 등을 조사하였으며, 특히 ‘아래로부터의 역사’(History from below)에 주목하였다. 그것은 ‘상황적 우발성’이나 ‘의도하지 않은 결과’ 등 거대 담론에서 설명하기 어려운 것으로 사회적 행위와 구조 맥락의 상호 작용 또한 중요하기 때문이다. 따라서 현재의 문헌자료가 가진 생산자의 정치적 입장이나 사회 계급적 지위 등에 따라 차이가 나는 객관성과 신뢰성을 담보할 수 없는 가능성(전상인, 2001)을 당대 자료의 교차 검토를 통해 해결하고자 하였다.

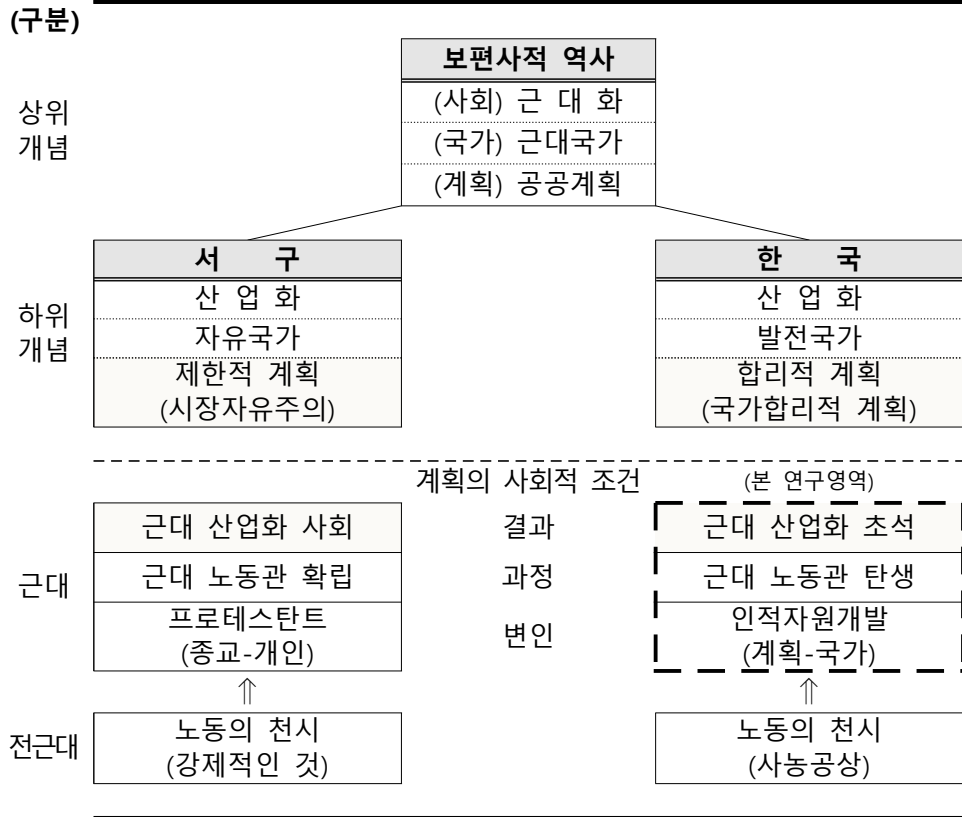
정리하자면 계획 추진 주체인 정부와 계획 대상인 국민에 관한 자료를 종합하여 계획의 성과에 관한 공정한 논의를 시도하고자 노력하였다<sup>14)</sup>.

13) 대통령비서실(1974), 「박정희대통령 연설문집」, 제10집, 58-59.

14) 중화학공업화는 계획 종료를 앞두고 박정희 대통령이 서거하면서 완전히 비판 대상이 되었다. 따라서 계획의 공과를 논하는 연구는 찾아보기가 어렵다(좌승희, 2010).

### 3) 연구의 흐름

### <그림 1-1> 연구의 계보



### <그림 1-2> 연구의 순서

범 위	시간	중화학공업화 계획 - 근대 산업화					
	대상	기술계 인적자원 - 주요 계획 자원					
순 서	(구분)	연구문제1		연구문제2		연구문제3	결 론 및 연구 의의
	국가 (계획)	인적자원개발 계획 전초		인적자원개발 계획 집행		인적자원개발 계획 결과	
	국민	사농공상 (저숙련 자원)	➤	동기와 실천 (숙련 초기)	➤	생산성 기여 (숙련 자원)	
	사회 (공간)	저개발의 균형		인구의 이동 (사회이동)		근대 산업화 (산업도시)	

## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 발전국가론

#### 1) 발전국가의 개념

발전국가(Developmental State)의 개념은 미국의 차머스 존슨(Chalmers Johnson)에 의해 새로운 국가 유형으로 창안된 것으로, 후발 산업국들이 성공적으로 자본 축적을 하고 경제성장을 가능하게 된 원인을 주도적인 국가개입으로부터 찾고 있다<sup>15)</sup>.

일반적으로 서구의 시장 자본주의 사회에서는 시장 합리성의 원칙에 따라 국가의 개입이 제한적으로 이루어진다. 반면 사회주의 사회에서는 국가의 전면적인 계획에 따라 중앙 통제적인 경제가 이루어져 왔다<sup>16)</sup>.

그러나 Johnson(1982)은 일본의 경제성장 과정을 지켜보며 일반적으로 구분되는 ‘자본주의형 시장경제’나 ‘사회주의형 계획경제’, 그 어디에도 속하기 어려움을 발견하며 이를 ‘발전국가’(Developmental State) 유형에 해당한다고 하였다. 그는 국가가 어떻게 개입하느냐에 따라 시장합리적(market-rational) 유형, 계획이념적(plan-ideological) 유형, 그리고 계획합리적(plan-rational) 유형으로 구분하였다.

**<표 2-1> 국가의 개입 특성에 따른 계획 유형**

	시장(market)	계획(plan)
합리적(rational)	시장합리적 자유시장주의	계획합리적 발전국가
이념적(ideological)	불가능	계획이념적 사회주의

Johnson. C.(1982), *MITI and the Japanese Miracle*, 18-20, 연구자 정리

15) 본래 Johnson은 발전국가 개념을 일본의 경제성장에 있어 통상산업성(Ministry of International Trade and Industry, MITI)과 같은 선도기구(Pilot Agency)의 역할을 설명하기 위해 창안하였다. 그러나 후속 연구들은 동아시아 후발공업국의 경제성장과 국가 개입과정을 설명하기 위한 것으로 다수 활용되었다(김순양, 2015: 25).

16) 보통 서구 자본주의형 시장경제 사회에서는 국가는 자유방임주의에서 복지주의를 거쳐 신자유주의로 변천하는 과정을 거쳤으며, 그 대척점으로 사회주의형 계획경제 사회에서는 중앙통제적 혹은 명령경제적인 국가가 있는 것으로 설명된다(김일영, 2001).



그는 이를 토대로 각각에 대응하는 국가를 규제국가(자유국가)와 명령 국가, 그리고 발전국가로 지칭하였는데, 크게 시장 경제와 계획 경제로 분류할 때 발전국가의 경우 국가가 합리적인 계획을 수립하여 경제 성장을 달성한다는 점에서 나머지 국가 유형과 차이점을 보인다<sup>17)</sup>. 규제국가의 경우 국가가 경제활동에 관해 최소한의 규제만 담당하며, 명령국가의 계획은 합리적인 계획이 아니라 이념에 의해 좌우되는 계획으로 발전 목표에 도달하는 합리적인 수단은 아니다(박혜정, 2014: 7).

일본 사례에서 확인되는 발전국가의 특징으로는 ① 유능한 관료, ② 효율적인 관료제를 가능하게 하는 정치 환경, ③ 중상주의적 국가 개입, ④ 계획을 총괄하는 선도기구(Pilot Agency) 등이다(Johnson, 1982)<sup>18)</sup>.

이후 많은 학자들은 다른 동아시아 후발공업국의 경제성장과 국가개입 과정을 통해 국가목표로서의 경제발전, 시장주의를 벗어나지 않는 범위에서 국가의 전략적 개입, 정책을 형성하고 집행하는 선도기구와 관료의 중요성, 제도적으로 관료와 기업 사이의 적절한 밀접성과 격리성 등을 특징으로 제시하며, 발전국가의 개념을 보다 정교화 하였다(Onis, 1991; Evans, 1995; Leftwich, 1995; Woo-Cumings, 1999).

김일영(2001)에 따르면 발전국가가 시장에 대해 장기적이고 전략적인 개입을 하는 것은 다음 네 단계에 의해 진행된다. ① 국가가 먼저 발전시킬 전략산업을 정한다(targeting). ② 선택한 산업을 발전시키기 위해 국내외로 가용할 수 있는 모든 자원을 총 동원한다. ③ 동원된 자원을 전략산업에 의도적으로 편중 배분한다. ④ 국가는 해당 산업에 그들이 이룬 성과에 따라 보상을 하고 선별적인 지원을 함으로써, 특혜 제공에 따른 도덕적 해이(moral hazard)를 최소화하고 경제성장을 유도한다.

발전국가가 계획 개념과 관련되는 것은 국가가 개입을 통하여 생산력 확충과 이를 위한 조사, 그리고 자원 동원과 배분을 위한 과정에서 주로 언급된다<sup>19)</sup>.

17) 전계서, Johnson. C.(1982), 17-34

18) 일본의 경우 Johnson은 위와 같은 것이 연역적 신의 장치가 아니라 전쟁기에 동원된 경제가 평화기에 해산되지 않아 가능하다고 하였다(Woo-Cumings, 1999, 재인용).

19) 김일영(2001), "한국에서 기획 개념과 제도의 역사적 기원과 발전", 한국동북아논총, 307

## 2) 발전국가의 성공

그러나 모든 국가가 계획을 통하여 시장에 전략적으로 개입할 수 있는 것은 아니다. 발전국가로서 성공하기 위해서는 먼저 국가가 사회에 대한 높은 자율성(autonomy)과 상당한 국가능력(capacity)을 갖추어야 한다.

먼저 국가 자율성이란 국가가 사회의 어떤 특수한 집단의 의사에 반해 발전의 공적 목표와 정책을 수립하고 집행할 수 있는 능력 정도를 의미한다(Rueschemeyer & Evans, 1985). 국가 자율성은 효과적인 국가 집행에 있어 선결 조건이며, 최소한의 자율성이 없으면 특정 이익 집단과의 충돌과정에서 계획을 시행하려는 의지도 능력도 갖추기 어렵게 된다.

이를 위해 Evans(1995)는 국가의 일방적이고 하향적인 발전이 아닌 ‘국가-사회’ 시너지 효과에 의해 발전할 수 있음을 설명한다. 구체적으로 국가와 사회와의 연계로써 ‘내재된 자율성’(embedded autonomy) 개념을 언급하였다. 국가가 추진할 공동의 목표 공유는 특정 사회 집단에 대한 긴밀하고 구체적인 연결성이라는 것이다. 따라서 국가의 발전 목표 및 정책에 관하여 특정 사회와 지속적인 상호 협상을 필요로 한다<sup>20)</sup>.

이를 종합할 때 발전국가는 자율성과 배태성이 결합된 국가, 즉 국가가 사회에 대하여 자율성을 가지는 동시에 사회와의 협력적 연계를 어느 정도 형성하고 있는 것으로 정의할 수 있다(박혜정, 2014: 9).

다음으로 국가 능력은 ‘정책집행능력’으로서 계획(planning)면에서 어느 정도 정비되어 있는지에 관해서이다. 이는 특정 목표를 위한 계획의 재정비 능력, 계획 구조의 응집 정도, 계획 자원(resources)의 확보 능력에 따라 결정된다고 본다(T. Skocpol, 1985: 9-16). 이러한 능력은 유능한 관료제(bureaucracy), 재정능력, 그리고 전문지식의 지배(rule of expert knowledge)를 통해서 발현된다(Rueschemeyer and Evans, 1985).

이 중 재정 능력과 전문지식의 지배 또한 관료제의 역량이므로 대부분의 연구는 발전국가의 핵심 능력으로 ‘베버형 관료주의’에 기초한다.

---

20) Evans(1995)는 이러한 표현을 “깊숙한 축수가 사회에 퍼져 가되 사회 완전성을 손상시키지 않는 것”으로 설명하였다.

Evans, P.(1995), *Embedded autonomy*, Princeton University Press, 59

베버의 근대 관료제 이념은 ‘조직의 유기체적 결합’, ‘사회 전반에 대한 중앙의 집권과 분권’, ‘의사결정과 명령의 일관성’, ‘도구적 합리성’ 등이다. 그리고 이것이 국가 개입과 계획의 효율성을 최적화할 수 있는 조건이 된다(Rueschemeyer and Evans, 1985). 이러한 관료제의 유무는 이후에 한국을 포함한 동아시아와 라틴아메리카 간 경제 낙후를 가른 결정적인 요인으로 설명되었다(Woo-Cumings, 1999: 13-15).

아울러 관료제의 발전은 그것의 유지에 소요 되는 재정능력이나 인재 확보 등 물질적인 자원 이상으로, 특유의 정신으로 무장된 성직자 같은 단체정신으로 무장될 때 유능해진다(Rueschemeyer and Evans, 1985: 51).

이를 통해 살펴 볼 때 자율적인 국가이나 발전을 추진할만한 능력을 수반하지 못하면 단순 권위주의 체제에 그치기 쉽다. 살펴보면 1960년대 이전의 한국이 여기에 해당되었다. 1948년 정부 수립 직전 실시된 농지 개혁이 전통적 지배 계급인 지주의 몰락을 가져왔고, 보통선거의 실시가 사회구성원을 원자화하여 계급사회 형성을 저해한 것이다(권태준, 2006: 42-44). 그러나 당시 국가는 자율성은 높았으나 발전을 추진할 관료적 역량을 구비하지 못해 단순 권위주의 체제에 그쳤다(김일영, 2000: 123).

그러나 1961년 군부 쿠데타에 따른 박정희 정권의 관료제는 조직 질서 면에서 상당히 근대적인 면모를 갖추게 되었다. 고급 조직관리 기술과 전략결정 능력을 갖춘 군 장교들이 대거 관료집단에 들어감으로써 60년대 이전 “서기”(書記) 정신에 충만한 집단이, 과업관리를 지향하고 근대 규율을 갖춘 집단으로 일신하게 된 것이다(권태준, 2006: 134-135).

이들 관료는 사회 일반과 상관들로부터 “국가적 과업”을 부여받았던 관계로 국민적 기대와 관심의 대상이 되었으며, 다른 직업보다 엘리트로 여겨지게 되었다. 따라서 자신들의 역할에 대해 상당한 자부심을 가졌고 헌신의 동기가 컸다(권태준, 2006: 137).

지난 한국의 경제성장에 대해 외국 연구자들이 수준 높은 관료를 주요 요인으로 보는 것도 같은 취지이다. 물론 한국의 사농공상(士農工商)과 같은 선민의식(選民意識)이 관료사회에 작용했을지 모르나 관료 능력이 효율적이고 최대한 활용된 것은 권위주의 정권 시기의 일이었다.

## 2. 공공계획론

### 1) 공공계획의 개념

계획의 한자는 ‘셀 계’(計)자와 ‘그을 획’(劃)자로 구성되었으며, 앞으로 할 일의 절차나 방법, 규모 따위를 미리 헤아리거나 작정 또는 그 내용으로 정의된다<sup>21)</sup>. 일반적으로 계획은 미래를 향하는 바람직한 설계이며, 이를 이루기 위한 ‘효과적인 방법’(Ackoff, 1970: 1), ‘예측을 통한 인간의 사고와 행동’(Alexander, 1992: 70) 등으로 정의되기도 한다.

Wildavsky(1973)는 계획은 미래를 합리적으로 통제하기 위해서이며, 모든 예측이 계획을 필요로 하는 것은 아니지만 계획은 반드시 예측을 필요로 한다고 언급한다. 미래를 원하는 발전 모습으로 유도하기 위해선 정확한 예측이 필요한 것이다. 이를 살펴 볼 때, 계획이란 단순한 계산(calculation)이 아니라 치밀한 분석과 예측으로 상황을 신중하게 판단하고 향후 지침을 정하는 일이다.

권원용(2010)에 따르면 계획 활동의 본질은 ‘목표 설정’(goal-setting)과 ‘비전(Vision) 제시’에 있다. 여기서 목표는 계획의 나아가야 할 방향과 수준, 자원의 집중을 도와주며, 사후 계획의 효율성을 판단하게 해주는 평가기준이 된다. 아울러 비전은 미래 불확실성을 대처하고 적응케 하는 시나리오다. 따라서 계획가의 이상과 개혁 의지를 실현할 수 있는 것은 계획 참여자에 대한 목표와 비전 제시 능력에 달린 것이다.

한편 목표를 지향하는 합리적 형태의 계획은 전통적 계획 패러다임인 ‘합리적 종합계획’(Rational-Comprehensive Planning)이며, ‘도구적 합리성’(instrumental rationality)이다. 이를 통해 최소자원을 투입(input)하여 최대 산출을 얻거나, 최소 비용(cost)으로 최대 편익(benefit)을 목표한다.

도구적 합리성은 정치적으로 중립적이고 가치의 배분보다는 과학적인 지식을 선호한다. 이에 대해 수많은 비판이 있지만 무엇이 합리적인지를 판단하는 것은 매우 어려운 철학적 과제이다(권원용, 2006: 26-27).

---

21) 국립국어원 표준국어대사전 출처

## 2) 합리적 종합계획

공공계획은 근대사회의 산물이다. 전근대사회에서 지배 권력 정당성은 세습적 전통이나 전통적 카리스마와 같은 내재적 권위에 의해서 나왔기 때문에 공공계획이 필요하지 않았다. 그러나 근대국가의 지배 정당성은 피지배자의 평가로써 좌우되었고, 지배의 정당한 절차와 외형적 성과를 위해 계획의 중요성이 부각되었다. 계획을 위한 공공적 의지와 능력이 중요해지기 시작한 것이다(전상인, 2007b: 8-9).

18세기 이후 서구의 산업화에 따른 많은 문제점의 발생은 근대국가로 하여금 공공계획으로서 국가의 개입을 요구하였다. 특히 1848년 노동자 혁명의 발생은 자본주의 사회의 지배세력으로 하여금 체제 안정과 재생산을 위한 공공계획의 필요성을 느끼게 하였고, 노동자들은 그 대가로서 대의민주주의를 쟁취하였다. 근대국가는 국민 지지를 위한 업적과 성과 창출을 위해 공공계획을 하지 않을 수 없게 된 것이다(권태준, 1995).

계획이론의 주류적 패러다임으로 자리 잡은 것은 ‘합리적 종합계획’(Rational-Comprehensive Planning)이다. 합리적 종합계획은 무엇보다 ‘정치로부터 자유로운’(out of politics) 계획을 지향하며, 이성에 입각한 계몽주의, 객관적이고 보편적인 논리 실증주의, 효율적 수단으로 도구적 합리주의에 기초한다. 그러한 이유는 19세기 독일 사회학자 막스 베버(Max Weber)에 의한 이론적 영향을 받았기 때문이다. 그는 근대사회의 발전이 ‘형식적 합리성’(formal rationality)의 증가로 보았으며, 근대국가를 강제력 독점으로 특정 영토 안에서 집합적 의사결정을 내릴 수 있는 조직이라 정의하였다. 이 때 국가는 사회와 분리되어 일정한 자율성(autonomy)과 능력(capacity)을 갖는 실체로 보았다.

근대국가는 내재적 권위 대신 합리적 정당성에 기초하였고 ‘도구적 합리성’(instrumental rationality)으로 근대 관료제를 우선하였다. 따라서 근대국가의 형태나 기능면에서 합리적 종합계획이 수립되고 실현되는데 가장 근접한 현실로 나타났으며, 제자 만하임(Mannheim, 1968)에 의해 그의 이론은 합리적 종합계획으로 접근되었다(전상인, 2007b: 9-10).

만하임은 제1차 세계대전 이후의 서구의 시장만능 자본주의와 전체주의를 동시에 비판하며 자유를 위한 ‘민주적 계획’(democratic planning)을 주장하였다. 베버의 근대국가론과 만하임의 민주계획론은 전후 제3세계 국가들의 후발산업화 과정에서의 높은 설명력을 지녔으며, ‘계획합리성’ 개념에 기초한 ‘발전국가’ 개념에 큰 영향을 미쳤다(Johnson, 1982; Evans, 1985; Woo-Cumings, 1999).

그러나 근대국가의 합리적 종합계획이 모두 효과적이거나 성공적이진 않았다. 극단적인 형태의 ‘고도 근대주의’(high modernism) 사회공학이 인류사에 수많은 폐해를 남겼으며(스콧, 2010), 계획에서의 목표 달성이 그 범위를 넘어서 계급구조나 사회갈등 또는 정치문화에 걸쳐 ‘비의도적 결과<sup>22)</sup>’를 초래할 수도 있었던 것이다(전상인, 2007a).

### 3) 한국의 계획이념

국가주도 공공계획은 반드시 사상적, 철학적, 이념적 측면을 담아 이를 추진하기 마련이다. 과거 한국의 권위주의 정권의 계획은 ‘합리적 종합계획’(Rational-Comprehensive Planning)에 바탕을 두었으며, 크게 두 가지 측면에서 계획 이념을 가지고 있었다.

먼저 ‘가능주의’(Possibilism) 이념이다. 독일의 경제학자 허쉬만(Albert O. Hirschman, 1958)이 제시한 것으로, 후진국에서의 발전은 전제조건을 만족하지 않더라도 후발성의 약점을 얼마든지 극복할 수 있다는 것이다. 그는 후발공업국의 경우 선발공업국에 비해 산업화의 시작은 늦었지만 일단 산업화를 시작하기만 하면 모방하고 따라할 수 있는 선례(先例)가 있는 관계로 후발성의 약점을 얼마든지 극복할 수 있다고 언급하였다. 이를 바탕으로 후진국은 선진국 따라 잡기의 경쟁에서 발전이 가져다 줄 장밋빛 미래에 대한 기대로 발전의 어려움을 과소평가하며, 이후 진취적으로 산업화의 길로 들어설 수 있다(Hirschman, 1958: 8-11).

---

22) 경제발전으로 인하여 사회 경제적 격차가 발생할 경우, 피지배 계급의 불만은 시장과 자본이 아니라 국가 권력을 향할 수 있다(Rueschemeyer & Evans, 1985: 68-70).

그러므로 후진국의 발전 문제는 전제 조건이 충분조건과 같은 장애물로써 기능하기 때문이 아니라 이를 극복하려는 계획 혹은 적절한 유인의 부재에 있다. 그의 표현대로 “행동하지 않는 자가 모든 종류의 장애물과 어려움을 만드는 것”(A person who does not act is said to be inventing all kinds of difficulties and obstacles)이다(Hirschman, 1958: 25).

따라서 발전 계획의 임무는 교사와 같이 혁신에 도움을 주는 것이지, 발전을 위한 전제조건을 만족시키는 것은 아니다(강명구, 2007: 270).

다음으로 ‘불균형 성장론’을 들 수 있다. 개발도상국들이 근대화를 위한 이론의 출발은 시장중심의 ‘균형 성장론’이었다. 그러나 1950년대 후반에 들어 전 세계의 경제적 낙후는 지속되었고, 사회적 불평등이 심화되자 그 대안으로 ‘불균형 성장론’이 제기되었다(전상인, 2007a). 많은 학자들이 성장거점(growth pole, growth center, growth point, development pole) 등의 개념을 거론하였으며, Perroxo나 Hirschman 등에 의해 70년대 개발도상국의 규범적인 성장 전략으로 채택되어 왔다<sup>23)</sup>.

이러한 전략이 당시 개발도상국에 채택된 것은 다음과 같은 합리성이 있었기 때문이다. 먼저 산업화에 필요한 자원이 절대적으로 부족한 후발 산업국에서는 제한된 자원을 소수의 장소에 집중하지 않으면 산업화가 어려운 측면이 있었다. 자원을 집중시켜 “산업화의 섬”에 집중화 시키는 이러한 불균형 전략은 모든 후발국에 해당되었지만, 특히 총체적인 자원 부재 국가인 한국은 그 전략이 더욱 중요했던 것이다(손정원, 2006: 5).

또한 희소 자원의 집중 투자는 거점도시의 고용 기회 창출로 과밀한 수위 도시의 인구 유입을 감소시켜 핵심-주변지역의 이중적인 구조를 개선할 가능성이 있었다. 아울러 파급 효과의 발생지로서 유도된 성장이 배후지로 확산시키는 가교적인 역할을 수행할 수 있었기에 정치적으로도 바람직한 전략으로 수용되었던 것이다(이희연, 2010).

---

23) Perroxo는 발전이 어디서나 나타는 것이 아니라 발전은 불균형적인 과정으로 거점의 선도 업체나 산업이 경제 성장을 주도한다고 보았다. 그러한 선도 주체가 있는 곳은 전후방 연계를 통해 승수효과 및 집적경제로써 누적적으로 성장하며, 극화된 성장을 경험한다는 것이다. 이에 대해 Hirschman은 시간이 지나 순 파급효과가 커질 것으로 낙관한 반면에 Myrdal은 역류효과가 강할 것이라고 보았다(이희연, 2010).

### 3. 공공계획과 인적자원

#### 1) 일반적 논의

공공계획에 있어 계획의 성과는 국가가 보유한 자원의 수준과 규모, 적시 공급과 체계적 운영 등에 따라 달라진다. 경제 영역에 있어 자원은 인간 생활 및 생산에 이용되는 모든 수단이나 재원으로, 한 국가의 경제 성장은 물적자원(physical resources), 재무자원(financial resources), 정보 자원(information), 그리고 인적자원(human resources) 등으로 좌우된다.

이 중 인적자원은 공공계획에 있어 특별한 의미를 차지한다. 그것은 계획이 일관되게 추진되기 위해서는 강력한 지도력도 중요하지만 계획의 추진력은 다수의 자발적인 협력자들이 있을 때 이를 뒷받침할 수 있기 때문이다. 따라서 지난 한국의 경제성장과 산업화의 성공을 지도자 개인에게 모두 치부하는 것은 적절하지 않으며, 이를 가능하게 한 산업인력, 즉 계획 대상이자 자원인 인적자원의 기여도를 살펴볼 필요가 있다.

한국의 산업화를 두고 ‘크게 밀어붙이기’(Big Push)의 결실로 설명하는 것은 이를 가능하게 한 노동자의 근로의욕과 생산성이 뒷받침되었다는 것을 말한다<sup>24)</sup>. 그와 반대로 다수의 개발도상국이 성장을 위한 계획을 시도하였지만 대부분 실패로 끝난 것은 계획 그 자체의 문제라기보다는 계획 자원이 풍부하게 공급되지 않아서였다. 특히 산업화에 있어 일반 국민을 재능과 기술, 지식을 갖춘 근로자로 양성하기란 상당한 난제이며, 이 과정에서 야기될 수 있는 갈등은 계획의 성공을 불투명하게 한다.

따라서 경제학에서 말하는 자본과 토지, 노동자의 수에 있어 노동자는 한 국가가 가진 단순한 인구의 수가 아님을 말한다. 지난 역사에서 인구 수와 자본, 토지 등이 풍부한 나라가 무조건 경제 선진국이 아님을 확인하였으며, 한국과 싱가포르 같이 한정된 자원 국가의 성장 비결이 다른 아닌 인적자원의 확보에 있었던 것은 세계적으로도 유명한 일이다.

---

24) 권태준(2006)은 이를 두고 생산 현장에 들어오기 전 군대생활에 의한 기계적 규율과 적응능력이 자산이었음을 언급하였다. 본 연구에서는 별도로 언급하지 않는다.



## 2) 이론의 전개

인적자원의 개념은 20세기 이후에 계속 논의되고 있으며, 크게 교육학에서의 인적자원(human resource) 개념과 경제학에서의 인적자본(human capital) 개념으로 병행된다. 보통 인적자원과 인적자본, 그리고 인력(manpower)은 모두 인간(human being)을 지칭하는 것이며, 상기의 개념에서 언급되는 인간요인은 모두 개인의 삶과 생산성, 경제성장 등과 관련하여 논의하기 때문에 같은 의미로 볼 수 있다(김운태, 2002: 14)<sup>25)</sup>.

인적자원에 있어 중요한 요인으로는 보통 지식과 기술 등의 지적 능력(cognitive skill)이 언급되지만, 이와 더불어 태도나 신념 등 가치관적인 비지적 능력(non-cognitive skill)의 중요성이 거론된다. 정범모(1965)는 국가발전에 필요한 인적자원 요인으로 지식, 기술, 사고력, 창조력, 태도, 신념, 가치, 성격체계를 논하였다. 그에 따르면 지식과 기술이 하등 정신과정을 구성하며(lower mental process), 사고력과 창조력이 고등 정신과정을(higher mental process), 그리고 태도와 신념, 가치관이 정서적 구조(affective structure)를 형성하며, 성격체계가 인적자원의 총체로서 종합구조이다. 이러한 근본 요인은 ‘유시’(幼詩)에 형성되기에 인간이 자라는 과정에서의 사회 문화적 요인이 중요함을 설명하였다.

백성준(2001) 또한 국가 차원의 인적자원은 경제적 측면을 강조하는 인적자본이나 인력보다 넓은 개념임을 언급하였다. 생산요소로서 단순 노동력을 제공하는 것뿐만 아니라 지식과 기술, 도덕성과 같은 가치관을 아우르는 종합적인 자질을 필요로 한다는 것이다. 따라서 국가가 가진 인적자원의 개념은 각 개인이 가진 ‘능력’과 ‘품성’을 총괄하는 것이며, 개인과 조직, 정부 간의 생산적 연계를 촉진할 수 있는 문화적·윤리적·정신적 성숙도 또한 중요한 것이다(백성준, 2001: 46-47).

---

25) 인적자원은 국가발전에 필요한 하나의 자원으로 인식하여 주로 자산(asset)과 투자(investment)의 관점에서 이해하며 관리에 주요 관점을 두나, 인적자본은 경제적으로 노동의 질에 주목하여 인간을 자본의 한 형태로 언급한다(이종성 외, 1999: 425-426). 본 연구에서는 국가 계획에 필요한 자원인 ‘인적자원’으로서 이를 논할 것이나, 이론적 배경에 있어 인적자본의 개념 또한 유용하기 때문에 두 개념 모두를 살펴보기로 한다.

한편 경제학에서는 인간의 노동력 질에 주목하며 1950년대부터 일부 학자들 사이에서 ‘인적자본’ 개념으로 설명되기 시작하였다<sup>26)</sup>. 이전까지 ‘노동’을 농업 생산에서의 토지나 공업에서의 기계 숫자와 같이 동질적(homogeneous)인 요소로 간주되던 것을 근로자 개인의 지식과 숙련에 따라 생산성 차이가 나는 것으로 설명한 것이다. 따라서 노동력은 단순 근로자의 합이 아니라 숙련, 지식, 노하우 등을 포함하는 더 넓은 개념을 필요로 하게 된다(Becker, 1964; Schultz, 1971).

이는 인적자본이 가져다주는 생산성 증가와 관련하여 국가 전반적으로 인적자본을 늘리기 위한 투자가 중요한 문제로 발생한다. 개인은 시장에서 합리적으로 보상받기 위한 차별로서의 고용경쟁력(employability)을 키우게 되고, 이를 위해 숙련지식 등을 습득하는 ‘인적투자’를 하게 된다. 이러한 시장에서의 믿음은 개인으로 하여금 스스로의 재능과 노력, 성취를 더 반영하게 한다. 아울러 국가 또한 경제성장 과정에서 이득이 되기 때문에 교육훈련을 위한 각종 인적투자를 하게 되며, 많은 유능한 사람들을 각 개인의 성과에 따라 중요한 직업적 영역과 위치에 배치하는 것이 주요 과제로 등장하게 된다(Davis & Moore, 1945).

그러나 Schultz(1971)은 인적자본 투자를 위한 선택에는 많은 장벽이 존재함을 언급하였다. 그는 인적자본을 강조하는 선진국을 비롯한 많은 나라에서 여전히 인종차별이나 종교적 박해, 성차별과 같은 사회 문화적 요소의 장애가 인적자본에 대한 투자를 망설이게 만든다고 지적하였다.

한편 인적자본 관점에서 숙련근로자들은 ‘생산수단’과 ‘생산도구’ 모두를 가지고 있기에 권위와 번영 등은 더 이상 전통 자본을 가진 엘리트 계층에만 머무는 것이 아니라, 인적자본을 축적한 개인도 스스로를 경제적 자산으로 전환하여 성공할 수 있게 된다. 서구의 개인주의와 민주주의 원리와 유사하게 한국에서도 전통적 계급과 무관한 많은 이들이 교육훈련을 통하여 성공적으로 부를 획득하였다(강순희 외, 2011: 9-10)<sup>27)</sup>.

26) 이 분야를 노동경제학이라 통칭하며, 이 시기의 대표적인 경제학자는 Schultz, Becker, Mincer 등이 있다

27) 이를 살펴본다면 마르크스(Karl Marx)의 기존 주장을 검토해 볼 필요가 있다. 소수가 생산수단에 대한 소유와 통제를 가져 다수 노동자의 착취와 복종을 수반했다는 그의 주장은 노동의 질적 향상과 숙련 측면에는 주목하지 못하였다.

### 3) 인적자원개발론

인적자원의 확보에 있어서는 가장 큰 방법이 ‘교육’이며, 그 중 학교 교육이 중요하다. 그러나 학교교육 외에 직업훈련이나 비공식 학습 등 광범위한 수준에서 논의될 수 있으며, 국가 차원에서는 교육과 훈련은 물론 기타 문화적 활동과 제도 개선에 대한 사회적 제반 노력을 총체적으로 뜻하는 ‘인적자원개발’이라는 개념을 사용한다(김정원, 2006: 54)<sup>28)</sup>.

인적자원개발에 대한 일반적인 정의로는 크게 미시적 관점과 거시적 관점으로 나뉜다. 먼저 미시적 관점에서는 조직에서의 개인을 고정과로 이끌어 낼 수 있도록 교육 훈련으로 업무숙련도를 높이고 강화하는 과정으로 정의하고 있으며(Swanson, 2001), 거시적 관점에서는 조직 전체를 하나의 유기체로 보고 개인의 신체적, 정신적, 감정적 그리고 지적 측면의 잠재력을 키우는 것뿐만 아니라 국가적 개발 과정에서의 구성원들의 참여를 위한 기능 향상까지를 포함한다(McLean & McLean, 2001).

이를 살펴본다면 인적자원개발이 가지고 있는 의미의 포괄성과 추상성, 그리고 관점에 대한 다양성 등으로 인하여 인적자원개발을 한 가지 개념으로 정의하는데 한계가 있으나, 분명한 것은 인적자원개발의 중요성이 개인과 조직은 물론 지역과 국가 성장의 본질적인 원천으로 인식되고 있다는 사실이다(김정원, 2006: 48).

이에 본 연구에서는 인적자원개발을 국가가 인적자원의 개념과 방향을 정립하고 인적자원의 개발을 위한 풍토와 인프라를 조성함으로써 경제 성장과 더불어 국민의 생애소득을 향상시키는데 필요한 장기적이 활동(김진모, 2001)으로 보고자 한다. 이러한 관점을 바탕으로 과거 발전국가 한국의 계획 과정을 개인과 조직, 더 나아가 국가의 이익을 위한 국민의 잠재적 능력의 발현과 더불어 설명한다면 유용할 것으로 판단하였다.

---

28) 프랑스 사회학자 부르디외(Pierre Bourdieu)는 Becker가 다른 형태의 자본을 설명하였다는 점에서 그의 이론을 인정하였으나, 비금전적인 투자(정서적인 투자 등)나 간접적으로 제공하는 상징적인 이윤들을 간과하였다고 비평하였다. 그는 금전적인 이윤을 최대화하는 것이 분명한 목적에서 그와 반대로 생산되는 문화적 또는 예술적 실천과 그 산물인 부가가치의 중요성을 언급하였다. 문화자본 혹은 사회자본으로 설명되는 이 개념을 포함한다면 인적자원개발은 문화적, 사회적 차원을 포괄하여 논의 할 수 있다.

## 4. 선행연구 고찰

### 1) 산업인력양성 역사

인적자원개발에 관한 개념이 소개되고 연구되기 시작한 것은 최근의 일이다. 앞서 논의한대로 인적자원개발은 그 의미의 포괄성으로 인해 본 연구에서는 산업화 시기의 산업인력, 즉 기술계 인적자원에 집중하고자 산업인력양성에 관한 선행연구를 살펴보았다.

먼저 유진영(2012)은 19세기 독일의 산업화 과정에서 탄생한 인력양성 문화가 오늘날 독일의 인력양성 제도로 정착되기까지의 역사적 경로를 분석하였다. 그에 따르면 당시 저임금 노동자들이 사회주의 이데올로기에 편입하는 일이 발생하자 사회를 안정시키고 중산층을 살리기 위한 ‘노동복지’ 차원에서 인력양성 문화가 발생하였으며, 당시 수공업자들을 중심으로 도제나 장인(meister)과 같은 제도가 탄생하였다<sup>29)</sup>.

따라서 오늘날 독일의 인력양성 제도는 완전히 새로운 방식이 아니라 수공업 시대의 교육 연장선상이며, 한국의 경우에도 전통적 교육문화와 산업수요가 결합한 산학협동 모델이 탄생되어야 함을 언급하였다.

전태국 외(2011)는 역사적으로 영국과 독일의 경제성장 차이는 숙련된 산업인력의 확보에 있었으며 이 중 전문 기능 인력을 핵심으로 보았다. 기능 인력이 중요한 이유는 과학기술력 자체가 국가 경쟁력을 나타내는 것이 아니라 과학기술을 이해하고 산업 현장에 응용할 수 있는 숙련된 인력이 필수적이라는 것이다.

주목할 것은 이를 위한 사회학적 조건을 제시한 점으로 인력양성이 성공하기 위해서는 독일의 사회학자 게오르그 짐멜이 말하는 “모방”과 모방하려는 개인의 “구별욕구”를 불러야 한다는 점이다. 저자에 의하면 역사적으로 인력양성에 성공한 선진국은 국가 인재로 높이 평가하는 제도적 장치와 이에 동반하는 사회적 인정이 필수적이었음을 논한다.

---

29) 도제는 장인(meister)과 수업계약을 맺고 수업료를 지불하고 장인의 집에서 기거하며 일도 하면서 기술 습득을 한다. 그러므로 장인의 가정 잡무도 자연히 돌보면서 생활을 지도 감독받는다(서울대학교 교육연구소, 교육학용어사전).

한편 이광찬(1996)은 서구의 자본주의 추진 원동력은 프로테스탄티즘 직업 윤리의식에서 나왔지만, 한국의 경우 사농공상과 같은 유교적 사회 환경으로 인하여 직업인으로서 윤리의식이 형성되기 어렵다고 한다. 직업 간 사회적 차별 인식은 가장 큰 문제이며, 건전한 직업윤리 확립과 지위 향상을 위해서 기존 사회의 관행과 구조의 변화가 필요하다는 것이다. 이를 해결하고자 사회·경제적 민주화를 지속적으로 추진하고 개인 정체성과 올바른 직업의식을 갖추는 것을 선결 요건으로 삼았다.

장석민(2002) 또한 산업인력의 효과적인 양성을 위해 교육 구조의 근본적인 개혁을 주장하였다. 역사적으로도 한국은 오랫동안 대학을 포함한 인문교육이 사회 지도층을 육성하는 교육 통로로, 그리고 직업교육 및 직업훈련이 일반적인 교육 경로에서 탈락한 사람들을 사회 기층인력으로 양성하였다는 것이다. 아울러 ‘수요자 중심’ 및 ‘민주화’라는 미명하에 학생·학부모의 출세주의적 요구가 인력 양성의 왜곡으로 이어졌다고 밝혔다. 그러므로 직업교육과 훈련이 일반교육과 비교하여 사회적 위상과 매력을 지니는 것이 중요한 문제로 대두된다(장석민, 2002: 51).

정리하여 위의 선행연구를 통해 인적자원개발에 대한 ‘국가 계획성’을 확인하게 되었다. 서구의 경우 민간을 위주로 산업인력양성이 주도된 반면 한국의 경우 그것은 전적으로 국가 과제가 되었다는 점이다. 아울러 상기 연구들이 서로 다른 역사적 경로를 바탕으로 인력양성 문제에 대한 대안을 제시한 것은 본 연구 진행에 있어 의의가 크다.

## 2) 산업인력양성 정책

본 연구 범위인 중화학공업화 시기와 관련하여 당시 산업인력양성을 위한 정부 정책의 평가는 상위 계획인 중화학공업화 계획과 연계한 연구 동향과 시각을 따라가는 경향을 보인다.

먼저 중화학공업화와 관련한 대부분의 연구는 경제성장을 위해 모든 계획 자원과 역량을 집중했던 발전국가의 성과를 인정하면서도 한편으로 이를 가능하게 했던 권위주의적 통치의 부작용과 폐해에 대해서는 비판하는 입장이다. 이 시기 인력양성 정책에 관한 연구도 예외는 아니어서

소수의 자원에 집중하여 인력을 양성하는 방식이 경제발전에는 기여 할 수 있었음을 인정하는 반면, 장기적이고 지속 가능한 방식은 아니었다는 시각이 병존한다.

먼저 박영구(2012)는 중화학공업을 추진하기 위해서는 당시 산업인력 가운데 기능공의 존재가 필수적이었으며, 교육제도의 적시 개편 덕분에 기능공의 양적, 질적 공급을 해결할 수 있었다고 언급하였다. 공업고등학교에 대한 집중 지원과 이들 졸업생에 대한 우대조치로 인해 공고의 발전기를 맞이하였고 당시 기술인력의 수급이 개선되었다고 본 것이다. 그러나 70년대 공업화 과정에서 교육에 대한 대기업의 무임승차는 지속되었고, 결국 그 비용은 국민 비용으로 넘겨졌음을 비판하였다.

김태호(2016)는 국제기능경기대회에 관한 연구를 토대로 정부가 산업인력양성을 위한 국민적 관심을 높이는데 성공하였음을 논하였다. 당시 “국제기능경기대회”를 “기능올림픽”이라 명명(命名)하였고, 대회에서 좋은 성과를 거둔 참가자를 국민적 영웅으로 묘사되는 과정에서 국제기능경기대회는 단순한 선전용 이벤트가 아니라 국가가 가진 인력양성 정책의 핵심이 반영되었다는 것이다(김태호, 2016: 106). 그렇지만 국가에 협조하여 원하는 성과를 내는 이들에게만 특혜를 준 점과 정책의 일관성을 유지하지 않은 점은 한계로 지적하였다.

한편 당시 정부의 인력양성 정책은 시대 사회적 요구에 부응하지 못한 비합리적인 측면이 있으며, 부정적인 결과를 가져왔다는 연구가 있다.

임소정(2015)은 당시 최고의 산업인력 양성기관인 금오공고의 사례를 통하여 졸업생들이 갑작스러운 군 의무조항 때문에 그들의 기술 수준과 기대에 부합하는 역할을 찾지 못하였고, 그들은 국가가 제시한 산업인력으로서의 길을 가지 못하였다고 언급하였다. 그러므로 인력양성 정책의 합리성을 비판적인 시각으로 바라볼 필요가 있다는 것이다.

마찬가지로 장미현(2016)은 당시 정부의 산업인력 정책이 기존의 학력 중심주의를 더욱 강화시켰다고 보았다. 정부가 중화학공업화에 필요한 기능공들을 충족시키기 위해 각종 우대 제도를 학력구조와 상응시켰음을 문제로 삼은 것이다. 그는 당시 학력 구조와 연결된 국가기술자격제도가

학력에 따른 응시 제한 요건이 있었으며, 기능경기대회에서 입상한 산업인력들의 가장 큰 혜택이 대학 진학이었던 점을 지적하였다. 따라 숙련기술인부터 ‘탈 기능화’를 시도하였으며, 기술계 인력들이 이러한 인식을 가지고 있는 한 숙련 우대 사회로의 정착은 불가능하였다는 것이다.

이를 근거로 저자는 80년대 이후 산업인력의 정책변화와 함께 우대와 혜택의 축소 변화가 기능공들로 하여금 자신들의 성취동기와 인정욕망을 노동운동으로써 충족하게 하였고, 이를 통해 노동자 집단 전체의 사회적 지위가 높아졌다고 주장하였다.

이상의 연구들에 의해 정부의 산업인력양성에 관한 부문별 노력과 성과를 구분하여 살펴볼 수 있었다. 아울러 정부 정책의 효과성과 사회문화적 맥락에 따른 비의도적 결과 또한 확인하였다는 점에서 의의가 크다. 한편 위 연구들은 거시적 혹은 구조적으로 접근한 측면이 있으며, 산업화 과정에서 아래로부터의 개인적 측면에서도 주목할 필요가 있었다.

### 3) 산업인력양성 성격

거시적 혹은 구조주의적 시각은 개인의 사회현상을 설명하는데 취약한 개념이라고 비판하면서 사고나 태도, 행위 등에 관한 경험들과 그러한 것을 구조화하여 제도적 접근이 필요하다고 본 것은 신광영(1999)이다.

그러나 발전국가 시기의 산업인력양성에 관한 기존의 연구와 논의는 이를 노동자로서 조명하여 대부분 ‘노동자 계급’으로서의 통제와 억압의 시각을 보여주는 내용이 다수이며, 신광영도 마찬가지이다.

계급 연구자들에 의해 독점되어 온 이 영역의 연구에 있어 인적자원은 착취와 소외의 대상으로 접근된다. 따라서 기업은 성장하였지만 기업에 종사하는 노동자들은 저임금에 시달리며 자본의 착취 대상으로써 ‘프롤레타리아화’ 되었다는 계급주의적 담론이 지배하는 것이다(구해근, 2002; 김수행 외, 2007; 신광영, 1999; 조돈문, 2011).

이종구 외(2004) 또한 노동자들의 정체성 연구를 구술 인터뷰로 진행한 바, 이들은 농촌에서 벗어나 산업화를 이룩했다는 성취감도 있지만 상대적으로 사무 관리직들에게 박탈감을 가지고 있었으며, 반공 이념을

내세운 당시 정부의 강력한 통제 때문에 소명에 따른 직업의식은 발생하기 어려웠다고 보고 있다.

한편 이들 연구가 경공업 중심의 비숙련 노동자에 초점을 두고 있어, 한국의 중화학공업화 발전 과정을 접근하는데 한계가 있음을 주장하는 연구가 있다. 노동자로서 권력에 의해 동원되고 자본에 의해 착취당하는 피동적 존재가 아니었으며, 비판적 지식인이 의식화시키고 지도해야 할 ‘즉자적’ 존재는 아니라는 것이다.

류석춘·김형아(2011)는 기존의 계급연구자들이 가정한 노동자 집단의 소외성과 착취성은 전혀 사실이 아님을 지적하였다. 중화학공업화 시기 국가가 양성한 ‘산업전사’는 숙련 기술을 갖춘 노동자이며, 국가에 의해 이들은 계층적 상승 이동이 가능하였다는 것이다.

상기 주장을 바탕으로 국가에 의한 인력양성이 어떻게 개인의 발전을 유도하고 국가 경제에 기여했는지, 그리고 중산층 중심의 사회 구조가 어떻게 등장하였는지에 대해서는 지민우(2013)가 있다.

동 연구에서는 금오공고 졸업생들의 생애사를 바탕으로 정부의 중화학공업화 계획 중 이루어진 인력양성의 결과, 농촌 빈곤계층 출신의 우수 인력이 고도의 기술을 습득할 수 있었고, 이 같은 정책 수혜를 통하여 이들은 중산층으로 성장할 수 있었다고 밝혔다.

마찬가지로 유광호(2013) 또한 (주)풍산의 근로자들을 대상으로 이들의 계급 이동을 생애사적 관점에서 추적하였으며, 인력양성 제도를 통하여 “국가-기능공-기업”이 일반화된 호혜성을 바탕으로 기능공이 중산층화 되었으며, 발전국가가 성공할 수 있었음을 언급하였다.

위 선행연구들을 통하여 산업인력양성의 성격은 연구자 개인의 시각에 따라 확연히 차이를 확인하였다. 이는 당시 중화학공업을 추진한 권위주의 정부에 대한 연구자 개인의 주관에 의해 좌우된 면이 크다.

다만 불만과 억압의 대상이었던 전자의 계급 연구자들의 시각과 달리 후자의 연구들은 도전과 성취, 상승을 적극적으로 추구해가는 주체적인 개인으로서 산업인력을 분석했다는 면에서, 본 연구가 진행하고자 하는 계획 자원으로서 인적자원의 연구 가능성을 확장할 수 있었다.



#### 4) 선행연구와의 차별성

본 연구는 다음과 같은 세 가지 측면에서 기존의 선행연구와 대비한 차별성을 가진다.

첫째, 산업인력양성을 위한 인적자원개발에 있어 사회에 대한 국가의 자율성과 역량을 고려한다. 선행연구들을 검토한 결과 한국의 인적자원 개발에 있어 가장 문제가 되는 부분은 과거서부터 이어져 내려온 ‘사농공상’ 문화이다. 공공계획에 있어 문제 해결 능력은 시대마다 국가 권능(權能)에 따라 달라진다는 점을 고려할 때, 선행연구 대부분은 현대 한국의 일반적인 현상과 사례에 중점을 두고 있어 연구에서 검토하고자 하는 발전국가의 중화학공업화 시기와 차이점을 가진다.

둘째, 산업인력양성에 있어 계획 자원의 한정된 성격들을 감안한다. 지난 서구의 발전 과정은 수세기에 걸친 수많은 시행착오 덕분이었으나, 한국은 그러한 경험이 전무(全無)하여 시대가 요구로 하는 과제를 추진할 계획 자원이 부족하였다. 다수 선행연구에서 현재 관점으로 과거 계획을 조망(眺望)하는 바, 당시 자원 부재로 인한 시대적 상황과 맥락에 따른 계획 과정의 불가피성 또한 살펴보는 것은 중요한 문제이다.

셋째, 산업인력이 양성되는 과정에서의 개인의 동기와 실천을 종합적으로 살펴본다. 계급 연구자들이 상정한 노동자의 개념은 본래 서구적인 것이었으며 그들 역사에 의한 것이었다. 그러나 당시 한국의 경우 그러한 역사적 경험이 없었을 뿐만 아니라, 무엇보다 전근대적인 환경 아래서 생존이 우선인 시대였다. 따라서 기존 연구들이 서구와의 경로 차이를 고려하지 않은 것을 감안하여, 기존 동원과 통제의 시각으로 인적자원을 바라보는 관점과 차별성을 둔다.

정리하여 본 연구가 중점을 두는 것은 시대 상황적 환경에서 벌어지는 ‘암중모색’과 같은 과정 맥락이다. 따라 근대 산업화를 위한 발전국가의 계획 과정에서 인적자원개발에 관한 정부의 종합적이고 입체적인 과정과 그 성과를 중층적으로 논의하고자 하는 것이다.

### Ⅲ. 근대 계획과 인적자원 문제

#### 1. 근대 노동관의 부재

##### 1) 60년대 초 인적자원 현황

1961년 5월 16일 쿠데타로 집권한 박정희는 군사혁명위원회를 통하여 6개 항의 혁명 공약을 발표하였다. 그 중 제3항을 살펴보면 “이 나라 사회의 모든 부패와 구악을 일소하고 퇴폐한 국민도의와 민족정기를 바로 잡기 위해 청신한 기풍을 진작시킨다” 라고 언급된 것을 볼 수 있다.

그 해 6월부터는 “전 국민이 청신한 기풍을 배양하고 신생활 체제를 견지하며 반공이념을 확고히”하기 위한 ‘재건국민운동’이 펼쳐졌다. 이를 위한 세부 실천사항을 살펴보면, ① 용공중립사상의 배격; ② 내핍(耐乏) 생활의 여행(勵行); ③ 근면정신의 고취; ④ 생산 및 건설의식의 증진; ⑤ 국민도의의 양양; ⑥ 정서관념의 순화; ⑦ 국민체위의 향상 등 7가지 지침이다<sup>30)</sup>.

본래 혁신하고자 하는 것은 그 이전에 문제가 되었기 때문일 것이다. 이렇게 혁명정부가 새로운 과제들을 추진하고자 하는 이유는 그 이전에 제대로 지켜지지 않았던 문제들이고 그래서 우선적으로 이를 개선해 보고자 했을 것이다. 그러나 문제는 그 대상이 국민이었다는 점이다.

당시 지식인 잡지인 “사상계”에서도 비슷한 문제 제기를 한다. 발행인 겸 편집장 장준하는 1961년 2월호의 “노동만이 살 길이다”라는 논설을 통하여 효율적인 노동 체제의 구축이 “전진하는 조국”으로 가는 유일한 길이라 주장했다. 당시 한국을 게으르고 의지박약한 사회로 보았던 그는 국민이 진정한 근면과 근로를 할 수 있도록 정부가 실용성, 안정, 건설 의욕을 장려하는 강력한 기풍을 배양할 필요가 있다고 언급하였다<sup>31)</sup>.

30) 법률 제622호, 재건국민운동에관한법률, 1961. 6. 12

31) 사상계(思想界)는 1953년 4월 1일자로 창간된 종합지로서 1970년 5월까지 통권 205호를 출간하였다. 한국 지식인 계의 가장 큰 잡지이며, 한 시대의 등불로도 불린다.

이러한 문제를 지적한 지식인은 장준하 외 여럿 있었다. 1961년 5월호 사상계에는 한국인의 가치 체계에 대한 ‘가치 의식의 재평가’라는 주제의 글로 다섯 편이 실렸다. 그 중 이만갑은 한국인의 “객관적인 상황”이란 “전근대적 가치 체계”에 얽혀 있다고 언급하였다. 그것은 한국인들 특히 서민들이 스스로 여기는 정체성은 완전히 전제적인 유교적 봉건주의에 의해 만들어져 발전을 기대할 수 없다는 것이었다(김형아, 2005: 103).

지식인 사회뿐 아니라 종교단체 등 사회 각지에서도 나타한 국민성에 대해서 심각한 인지를 하고 있었다. 한국 천주교 주교단에서는 교서를 통하여 노동의 신성성(神聖性)과 위대성(偉大性)을 강조하며 근로정신의 중요성을 환기시켰으며<sup>32)</sup>, 각종 언론에서는 연일 사설을 통하여 한국인의 국민성에 대한 과감한 개조를 촉구하였다<sup>33)</sup>.

이를 위한 개혁에 대해서 사상계 장준하는 후진국에서의 사회개혁은 다음과 같은 조건하에서 가능하다고 보았다.

(...) 위정당국의 원대한 계획과 치밀한 정책이 절대요건으로 되는 것이다. 그러므로 정부는 우유부단한 미봉책이 아니라 면밀한 과학적 검증을 거친 계획과 강력한 지도력에 의하여 우리들의 역사적 과제를 성과 있게 수행하여야 함이 그 어느 때보다도 절실하게 요청되는 것이다.

(장준하, 1961: 24-25)

여기서 눈여겨보아야 할 것은 국가 개혁의 중심 요소로 과학적 검증을 거친 계획과 강력한 지도력을 언급하였다는 점이다. 그러한 와중에 군사 정부가 들어섰으며, 곧 이러한 상황을 우선적으로 개선해보고자 하였다. 그리고 대통령 박정희는 정신적인 후진성에서 벗어나야 조국 근대화를 이룰 수 있다고 보았다. 그렇게 이제 막 정권을 잡은 혁명정부가 시작한 과업은 이제까지 잘 지켜지고 있던 것을 새롭게 만든 것이 아니라 시급성을 요하는 과제였던 것이다.

32) 경향신문(1961.11.07), “나태한 국민성의 개조”

33) 경향신문(1961.06.13), “국민들의 자발적의욕이 필요하다”

(1961.12.17), “국민생활의 전환”

동아일보(1961.05.24), “안일과 허영서 탈피토록”

## 2) 국민교육헌장 선포와 사회 일반

1968년 12월 5일 대통령 박정희에 의하여 국민교육헌장이 선포되었다. 근대화를 위한 경제개발계획 과정에서 인적자원, 즉 일반 국민을 키우고 그러한 국민들을 개발 과정에서 적극적으로 참여할 수 있게 하려면 무엇보다 교육이 중요하다고 본 것이다. 따라서 대통령은 당시 교육을 담당하고 있던 문교부 장관을 불러 “국민교육의 장기적이고 건전한 방향의 정립과 시민생활의 건전한 윤리 및 가치관의 확립”을 위해서 각계각층의 의견을 총망라하여 교육장전(敎育章典)을 제정할 것을 지시하였다<sup>34)</sup>.

헌장은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

“우리는 민족 중흥의 역사적 사명을 띠고 이 땅에 태어났다. (...) 성실한 마음과 튼튼한 몸으로, 학문과 기술을 배우고 익히며, 타고난 저마다의 소질을 계발하고, 우리의 처지를 약진의 발판으로 삼아, 창조의 힘과 개혁의 정신을 기른다. 공익과 질서를 앞세우며 능률과 실질을 숭상하고, (...) 신념과 긍지를 지닌 근면한 국민으로서, 민족의 슬기를 모아 줄기찬 노력으로, 새 역사를 창조하자”

이로써 한국이 근대화를 추진함에 있어 철학적인 바탕과 기초가 마련되었다. 본 헌장에서 유심히 살펴볼 것은 “저마다의 소질을 계발하고”, “신념과 긍지를 지닌 근면한 국민” 등과 같은 노동의 근대적인 개념도 포함되었다는 것이다.

사실 이는 대통령의 ‘제2경제’의 개념으로부터 비롯되었다. 제2경제란 도덕 경제(moral economy)로써 제1경제인 산업의 물질적 성장과 함께 ‘정신적’ 개발에 집중하는 것이다. 따라 정신적인 자기 수양으로 의무의 물질적인 성취로 이어지게 하는 유학의 개념을 빌려 전 국민의 동의를 이끌어 내고자 한 측면이 있었다(한경희 · Downey, 2016: 125).

---

34) 문교부에서 박종홍·안호상 등 기초위원 26명, 심사위원 48명을 선정하였고 그 해 7월 대통령 주재로 제1차 심의위원회를 개최하였으며, 이 헌장을 국회에 제출하기 전까지 대통령 주관 전체회의 4회, 국무총리 주관 소위원회 4회를 개최하였다. 전문 393자의 헌장을 기초하고 심의하는 데만 철학자 박종홍, 사학자 안호상 등 당대 대표학자 74명이 5개월 간 참여하였다. 그 결과 11월 정기국회 본회의에서 만장일치로 통과되었고, 1968년 12월 5일 대통령에 의해 선포되었다(출처 : 한국민족문화대백과사전).

이러한 철학적 기초 아래 사회 전방위적인 노력이 더해졌다. 국민교육헌장이 선포된 이듬해인 69년에는 “가정과 직장에서의 협동정신을 고취하고 풍요한 내일을 부각시킬 수 있는” 국민가요(歌謠) 가사모집이 시작되었으며<sup>35)</sup>, 이후 사회적 교육과 학습의 성격이 담긴 정부 주도의 건전가요로 변천하게 되었다<sup>36)</sup>.

어느 시대든 그 시대의 사회상을 보여주는 대표적인 지표는 대중음악이다. 이 와중에 50-60년대 인기 유행가인 ‘노랫가락 차차차’가 다음과 같이 개사되어 불리어 진 것도 이 때쯤이었다<sup>37)</sup>.

**<표 3-1> 유행가 가사에 반영된 시대의 노동관**

노랫가락 차차차, 황정자	노랫가락 차차차, 송춘근
노세 노세 젊어서 놀아 늙어지면은 못 노나니 화무는 십일홍이요 달이 차면 기우나니라 (...) 가세 가세 산천경계로 늙기나 전에 구경 가세 인생은 일장의 춘몽 둥글둥글 살아나 보세 (...)	가세 가세 일터로 가세 늙기전에 일하러 가세 (...) 가세 가세 배우러 가세 아는 것이 힘 배워야 하네 젊어서 배우지 않으면 (...) 목표세워 저축하니 일안하고 못사리라 (...)

살펴보면 이전의 노랫가락은 분명히 타고난 팔자를 어떻게 할 수 없다고 생각하는 생활방식을 보여주는 것이었다. 따라서 내일과 같은 미래를 부정하고 순간을 살고자 하는 놀이가요의 성격이다. 그러나 이후 개사로 내일의 보람을 약속하는 ‘신성한 노동가요’로 바뀌었다는 점에서 근대를 위한 의식 전환에 점진적인 변화의 기미를 보였다고 할 수 있다.

35) 경향신문(1969.11.29), “국민가요 가사모집 당선작1편 20만원”

36) 동아일보(1971.01.29), “건전가요·표준오락협의회 발족”

37) 경향신문(1968.04.02), “노세 젊어서노라, 늙어지면 못노나리 화무십일홍이요, 달도차면은 기우나니 인생일장은 춘몽인데 아니놀고서 무엇하리”

(1972.11.06), “소외감서 벗어나 늙기전에 일하세”

데일리안(2012.09.08), “'젊어서 노세'에서 '잘살아 보세'로 바뀐 이유는”

### 3) 중화학공업화의 진입

한편 1970년을 기점으로 한국은 여러 가지 어려운 상황에 직면하였다.

먼저 경제부문이다. 1960년대의 저임금·저숙련 형태의 노동 집약적 대외 공업 정책은 세계 경제에서 한국에 비교적 유리하게 작용하였다. 이를 바탕으로 60년대의 급속한 수출을 통하여 높은 성장과 고용증대를 달성할 수 있었다.

그러나 1970년대 들어서 세계 경제는 이전과 달리 안정적이지 못하고 다음과 같은 혼돈의 상태가 벌어졌다. 그러한 사유는 ① 석유수출기구(Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC)에 의한 석유 파동과 이로 인한 자원민족주의; ② 국제수지 적자와 높은 물가, 경기 침체로 인한 자국 산업 보호주의의 전개; ③ 미국의 달러 가치 하락에 따른 스태그플레이션(stagflation)으로 IMF, GATT 등 국제 체제가 흔들리고 있었던 것이다(김광모, 2017: 101).

따라서 원자재 수입과 제품 수출이라는 대외 의존적인 한국의 경제에 그대로 영향을 미치게 되었고, 더 이상 경공업 중심의 대외 지향적 공업 정책으로는 수출 증대와 고도성장이 어려워지게 되었다.

정치적으로 1971년 대선에서 박정희는 신민당 김대중의 거센 도전에 직면했다. 특히 김대중의 경제계획은 박정희의 수출주도형 경제계획과 철학과 비전면에서 크게 달랐다. 이른바 ‘대중경제론’이라는 것을 토대로 김대중은 해외 수출시장이 아니라 국내 내수시장을, 대기업이 아니라 중소기업과 농촌을 우선적으로 발전시켜야 한다고 주장하였다. 이를 통해 자영업자, 서민, 농민이 고루 경제성장의 수혜를 받아야 한다는 것이다.

당시 세계적으로는 종속이론의 열풍이 불었다. 후진국이 선진국에 종속되지 않기 위해서는 관계를 단절하고 자립과 자족의 경제를 구축해야 한다고 하였다. 기술도 없는데 외자를 도입하면 대외적으로 종속된다는 것으로 당시 야당에서는 기술 수준이 낮은 한국이 수출을 통한 국제경쟁에서는 도저히 이길 수 없다고 생각하였다(이영훈, 2017)<sup>38)</sup>.

---

38) 아시아의 네 마리 용(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르)을 제외하고 베트남, 캄보디아, 태국, 인도 등 모든 나라가 종속론을 수용하였다(위 저자).

대중경제론에 대한 국민들의 지지는 적지 않았다. 이후의 대선 결과 95만 표 차이로 당선되었지만, 박정희가 느낀 심적 부담은 상당한 것이었다. 이러한 정치적 부담과 함께 사범파동과 경기도 광주 대단지 소요 사태 등 사회적 불안은 계속적으로 발생되었고, 1971년 12월 6일에 국가 비상사태가 선포되기에 이르렀다<sup>39)</sup>

이러한 국내외적 상황은 박정희 정부로 하여금 국민들의 지지를 얻기 위한 가시적인 업적과 성과 창출을 위한 노력을 경주하게 만들었다<sup>40)</sup>. 당시 정부 엘리트들은 시장에서 그 해답을 찾고자 하였는데, 국민들에게 장기간 동기를 부여하여 능력을 유지하게 한다면 제도화된 저개발과 부패도 억제할 수 있다고 보았다. 지극히 현실적인 경제와 안보 등 여러 요인을 감안했던 것이다(권태준, 2006).

이러한 연장선상에서 70년대 산업구조의 전면적인 개편과 성장전략의 재검토가 적극적으로 이루어졌으며, 중화학공업이 대안으로 떠올랐다<sup>41)</sup>. 이렇게 중화학공업이 추진될 수 있었던 배경은 다음과 같았다.

첫째, 자본 및 기술 집약적인 산업이므로 수요의 탄력성이 높고 기술 진보가 빠르며 노동생산성이 향상된다. 둘째, 수요의 폭과 깊이가 있으며 후진국에서 쉽게 따라오지 못한다. 셋째, 안보 대처를 위한 방위산업을 하려면 중화학공업을 추진해야 한다(김광모, 2017: 121).

그러한 와중에 1972년 10월 유신이 선포되었다. 이 시기의 박정희는 자신의 정치적 조인자로 경제 관료가 아니라 기술 관료인 ‘테크노크라트’(technocrat)를 선택하였으며, 중화학공업화는 철저히 ‘엔지니어링 어프로치’(Engineering Approach)에 따라 진행되었다<sup>42)</sup>.

39) 국가비상사태 선포 이전, 1968년 1월 21일에 있었던 북한군의 청와대 습격사건 및 1970년 6월 북한의 한국 경비정 납치 사건 등 냉전 시대 남북한이 대치하고 있었던 안보 환경 또한 비상사태를 선포하게 된 주요 배경이다.

40) 공공계획이 지배 권력의 입장에서 국민 지지를 얻기 위한 방편으로 행해진 것은 자본주의가 진행되던 19세기 서구의 국가 합리화 과정에서도 관찰할 수 있다(권태준, 1995)

41) 오원철(2006)에 따르면 1972년 5월 30일 무역진흥 확대회의가 개최된 직후 박정희는 100억 달러 수출을 위한 방안을 마련하라고 지시하였고, 당시 참모인 오원철은 자신이 오랫동안 구상해 오고 있던 산업구조 고도화에 대한 전략으로써, ‘중화학공업화’ 안을 박정희에게 보고하였다. 중화학공업화 계획은 1972년 10월 유신과 1973년 1월 12일 중화학공업화 선언 이전부터 장기간에 걸친 사전 과정이 있었음을 의미한다.

이것이 가능했던 것은 10월 유신으로 인하여 박정희의 강력한 통제가 엘리트 테크노크라트들로 하여금 국가 전체의 역량을 총 집중할 수 있게 하였기 때문이다(김형아, 2006: 24). 유신헌법이 대통령에게 부여한 만큼 이들 테크노크라트들은 독재적인 권한을 행사할 수 있었으며, 이로써 중화학공업화의 성공과 이를 달성하기 위한 안정적이고 장기적인 계획 환경이 갖추어지게 된 것이다.

중화학공업을 위한 계획 추진은 대통령 박정희와 비서실장인 김정렴, 경제 제2수석비서관인 오원철에 의해 진행되었으며, 박정희의 강력한 지도력, 김정렴의 재정 및 경제 지식, 오원철의 공업 비전과 기술 등이 계획 실행에 필수적인 요소를 제공하였다(김형아, 2006: 284).

이 당시 중화학공업화 안을 마련한 사람은 오원철로 그는 경제 건설을 위한 몇 가지 개념화를 시도하였다. 대표적으로 ‘임팩트 폴리시’(impact policy, 요소 공격 방식)이다. 그것은 중화학공업의 모든 분야를 대상으로 하지 않고 파급효과가 가장 큰 업종이나 품목, 즉 전략산업을 엄격하게 선정한 후에 자원을 집중 지원하는 방식이었다(오원철, 2006). 한마디로 ‘임팩트 폴리시’는 불균형 성장론으로 가용 자원의 선택과 집중이다

이것을 바탕으로 이들 산업 분야에 대한 정부의 지원과 보호는 집약적이고 선별적이어야 했으며, 특히 선도 산업 역할을 할 수 있는 ① 철강; ② 석유화학; ③ 조선; ④ 전자; ⑤ 기계(자동차포함); ⑥ 비철금속의 6개 업종을 중화학공업의 전략 육성 분야로 보았다(오원철, 2006: 148).

한편으로 중화학공업화는 규모면에서도 남다를 수밖에 없었다. 유신의 중간평가는 수출 100억 불 달성에 의해 결정된다고 보았기 때문에 행정, 생산양식, 국민의 사고방식, 과학기술 등 정부 계획의 모든 총력을 의미하였고, 이는 마치 전쟁기 “국가총동원령”과 같았다(오원철, 2006: 153).

이 때 계획안을 담당했던 오원철의 ‘공업구조 개편론’에 관한 내용은 상당한 분량이나, 목차만 요약하면 다음과 같다.

---

42) 여기에서 ‘엔지니어링 어프로치’란 공학적 접근법으로, 다양한 데이터를 이용하여 가장 합리적인 이익이 되며 위험이 적은 방법을 발견하는 것이 기본 원리인 과학을 말한다. 여기서 가장 중요한 것은 정치나 감정 개입을 철저히 차단하는 것이다(오원철, 2006)



**<표 3-2> 중화학공업을 위한 공업구조 개편론 목차**

**제1장 계획작성**

**제2장 이념의 도출**

- |             |                |
|-------------|----------------|
| 1. 주도업종의 선정 | 7. 기술의 고도화     |
| 2. 중화학공업    | 8. 검사제도 확립     |
| 3. 공업구조     | 9. 국토계획        |
| 4. 공업형태     | 10. 공업구역 계획    |
| 5. 연불수출     | 11. 공업원료       |
| 6. 과학기술     | 12. 관민협조(총력체제) |

**제3장 주요사업의 시행계획**

- |         |                 |
|---------|-----------------|
| 가. 기계공업 | 바. 중화학공업 수출자유지역 |
| 나. 화학공업 | 사. 경공업 수출자유지역   |
| 다. 전자공업 | 아. 기지계획         |
| 라. 철강공업 | 자. 기술교육제도       |
| 마. 조선공업 |                 |

오원철(2006), 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」, 190-204, 연구자 정리

우선적으로 중화학공업의 추진 성격을 보자면 자원의 유형과, 자원의 결합방법(특화산업), 자원의 결합장소(산업입지)를 국가가 전적으로 결정하면서 사업의 연속성을 담보하고, 장기적으로는 규모를 확대하기 위한 방향으로 진행되었다는 것이다. 오원철의 회고대로, 당시 공업입지 지역도 자원으로 파악하여 그 입지를 장래를 위해 유보하였다는 대목은 장기집권 하의 유신 체제가 아니면 불가능한 일이었다<sup>43)</sup>.

아울러 제한된 가용자원을 소수의 장소에 집중시킴으로써 집적경제화하였음을 알 수 있다. 서구의 경우 기본적인 자원인 자본과 노동, 인프라 등이 다수의 공간에 존재하였으므로 각 도시들이 경쟁관계 속에서 특화산업을 발전시킬 수 있었지만, 한국의 중화학공업화 과정은 총체적인 자원의 집중과 조화가 먼저였고 이는 국가의 역할이 된 것이다.

43) 자료에 따르면 오원철은 초기에 공업구역과 환경보호구역을 나누어 공단은 공업구역에 한하였으며, 공해발생 요인의 공장은 주로 해안지방에, 내륙지방에는 공해발생 요인이 없는 전자 분야를 낙점하였다. 이를 바탕으로 지역의 환경과 자원 등 특성을 기반으로 각 지역에 특화산업을 집중 발전시키고자 하였다.

주목할 것은 중화학공업화를 위한 기술교육제도를 주요 시행계획에 포함하였으며, 기능공 양성문제를 가장 시급한 문제로 보았다는 것이다.

제품 생산은 자본과 인프라의 투입으로만 이루어지지 않는다. 중화학공업의 핵심분야는 기계공업으로서 최신 공장을 건설했다고 즉시 제품이 생산되는 것이 아니라, 가장 중요한 것은 정밀도로 당시 1/10mm 가공 수준을 1/100mm 수준으로 향상시켜야 했던 것이다. 기계공업을 본격적으로 건설하기 위해서는 이러한 수준의 숙련 기술자가 수만 명 단위가 필요했다(오원철, 2006: 184). 그러므로 중화학공업을 위한 계획에는 관료의 합리성과 재정, 그리고 관련 분야 지식과는 별도의 자원, 즉 인적 자원의 문제로 이어졌다<sup>44)</sup>.

당시 한국이 중화학공업을 할 수 있었는가에 대해서는 모두가 의심을 하였으며, 엄밀히 따져보면 없었다고 할 수 있다. 그러나 ‘하면 된다’라는 가능주의에 입각하여 경제적인 도약(take-off)을 시작하였다.

일본 동경공업대 와타나베 도시오(渡邊利夫) 교수는 한국의 공업화는 ‘후발의 유리성’을 가장 적절히 이용하였음을 언급한다. 선진국이 많은 시간과 노력, 자금을 투입하여 개발한 기술과 경영능력을 많은 대가를 지불하지 않고 가져갈 수 있었다는 것이다. 이에 더하여 한국은 자국의 특수성에 맞게 변형 또는 수정하여 한국식 모델을 만들었기에 가능했던 것으로 평가하였다(김광모, 2017: 383-384, 재인용).

당시 한국은 이미 중화학공업화를 달성한 이웃나라 일본이 있었기에 벤치마킹할 수 있었던 대상이 있었다는 점은 부인하기 어렵다. 그러나 이것은 말처럼 쉬운 일이 아니었다. 중화학공업화는 국가의 총 역량을 동원하는 사업이었고 그것은 위로부터의 노력만으로는 해결되지 않았다.

무엇보다 한국은 근대 노동관을 갖춘 일본과는 인적자원의 측면에서 상당한 차이가 있었다. 결국 그러한 차이가 국가로 하여금 아래로부터의 추동력을 일으킬만한 다른 무언가를 필요로 하게 한 것이다.

---

44) 회고록을 살펴볼 때, 당시 계획안을 담당한 오원철은 당시 박정희의 의중을 살피느라 상당한 고심을 한 것으로 보인다. 대통령의 지시에 따라 중화학공업에 필요한 공단만 생각한 것이 아니라, 이에 수반하는 주거 지역을 포함한 도시계획과 국토개발 문제, 기술인력 양성 등 산업 구조를 완전히 개편하는 안이 된 것이다. 그래서 중화학공업화를 위한 ‘작전계획’이 아니라 중화학공업화를 넘어선 ‘전략계획’이었다고 한다.

## 2. 인적자원개발의 전초

### 1) 인적자원 분류와 수급 예측현황

중화학공업에 필요한 인적자원은 기본적으로 기술인이다. 오래전부터 장인과 도제 형식의 수공업 형태로부터 숙련 기술을 형성하고 특화 산업을 발전시켜왔던 서구와 달리, 한국은 그러한 밑으로부터의 경험은 전무하다시피 하였다. 따라서 당시 한국의 인적자원은 중화학공업이라는 첨단 산업에 필요한 숙련과 이를 익힐 가능성이 있었는가에 대한 판단이 필요하다. 노동력의 질적 수준을 향상시키지 못하면 “중화학공업의 꽃”이라 불리는 기계 산업은 절대 발전할 수 없기 때문이다(오원철, 2006).

당시 중화학공업화에 필요한 기술인의 유형은 ‘과학기술자’, ‘기술공’, 그리고 ‘기능공’으로 분류되었으며, 다음과 같이 정의되었다<sup>45)</sup>.

<표 3-3> 기술계 인적자원의 구성 : 개념과 자격

구 분	과학기술자 Scientists/Engineers	기술공 Technicians	기능공 Craftsmen
자격 Qualifications	이공계 석/박사 이공계 대학 졸업	고졸+3년제 전문대학 고졸+2년제 초급대학 중졸+5년제 실업고등전문학교	공고 졸업 직업 훈련
기능 Function	연구개발 생산 계획 및 관리	생산 설계 기술 및 공정 지도	제조 & 운전
최고자격 Top End	박사 Ph D	기술사	기능장 Master
동등한 사회적 대우			

김진균(1978), “인력개발”, 『한국사회 인구와 발전II』, 405-436

45) 이는 당시 5.16 군사정권이 ‘기술계 인적 자원 조사 사업’을 하면서 ‘과학기술계 인력’이라는 개념을 도입하면서 정의되었다(전상근 1982: 162). 이 개념은 1962-1966년의 제1차 경제개발계획의 수립과 1967-1971년의 제2차 계획 수립에서도 사용되었는데, 이후 1986년까지 20년에 걸친 인력의 장기 변화 추세를 예측하였다는 점에서, 중화학공업화 계획과 그와 연관된 인력 계획의 기본 골격을 제공한다(류석춘·김형아, 2011).

① 과학기술자는 창조적 업무 활동을 하는 수행하는 자로서 학사 또는 전문가적 성격을 가지며 일반적으로 4년에 이공계 대학을 졸업하고 석사 및 박사 학위를 지향하며, 연구개발, 기본계획 및 관리 등의 기능을 수행한다; ② 현장기술자(기술공)는 일반적으로 생산 현장에 투입되어 생산 기술적인 업무를 수행하는 자로 고등학교 졸업 후 3년(또는 중학교 졸업 후 5년) 정도의 전문적 기술교육을 받으며, 시공 및 생산설계, 기술 및 공정지도관리 등의 기능을 주로 수행한다; ③ 기능자(기능공)는 제작, 제조 및 운전 등의 생산 활동을 수행하는 자로 실기교육과 현장실습을 바탕으로 장기적인 체험과 훈련을 통해 습득된 기능의 활용이 가장 요구되는 기술인력이다(김진균, 1978: 405).

한편 박정희 정부는 중화학공업화 과정에 있어 필요한 인력의 수요와 공급을 보다 세밀하게 예측하였다. 이를 살펴보면 전면적으로 계획을 추진하기 위해서는 장기적인 기술계 인력 부족 문제의 해결이 무엇보다도 급선무임을 알 수 있다.

<표 3-4> 기술계 인적자원의 수급 예측현황 : 1972-1981<sup>46)</sup>

구 분	수요공급	인력 수급 예측현황(단위 : 명)	
		1972	1981
과학기술자	수요변화	27,400	162,700
	적정공급	-	115,300
	현재공급	-	170,000
	편 차 량	-	(+) 54,700
기술공	수요변화	71,800	258,200
	적정공급	-	223,300
	현재공급	-	66,100
	편 차 량	-	(-) 156,900
기능공	수요변화	451,500	1,991,800
	적정공급	-	1,789,900
	현재공급	-	448,700
	편 차 량	-	(-) 1,341,200

김진균(1987), "인력개발", 「한국사회 인구와 발전Ⅱ」, 413-433

46) 1972년 인력공급현황에 대해 자료가 없는 것은 당시 한국은 구체적으로 기술인력에 관한 통계자료를 가지고 있지 않아서였다(김광모, 2017).

특히 문제는 기술인력 유형 간의 수요공급 미스매치 현상이 현저하게 일어난다는 사실이다. 과학기술자의 경우 1981년이 되면 약 5만 명이 초과 공급되는 것으로 나타나는 반면에, 기능공의 경우 1981년이 되면 약 130만 명이 부족한 것으로 나타난다. 이 자료는 과학기술계 인력 중 고학력자 인력은 수급에 문제가 없지만 상대적으로 학력이 낮은 인력의 수급은 매우 심각한 상황임을 예측한다.

이러한 미스매치 현상의 발생 원인은 당시 사농공상 관념의 한국사회 실정을 대입해 보았을 때 다소 간 실마리를 찾을 수 있다. 그것은 ‘과학기술자’의 사회적 인식 형성이 어떻게 변해 왔는가를 살펴보는 것으로, 기존 인문 엘리트 구조사회에서 기술인인 이들이 어떠한 사회적 위치를 점해 왔는지 검토가 필요하다.

원래 과학기술자라는 단어는 ‘과학’(科學)과 ‘기술’(技術)이 합쳐진 단어이다. 과학은 학문(士)을 뜻하지만 기술은 채주 또는 솜씨 등 기교(工)에 가까운 성격이다. 한국과학기술연구소(KIST, 지금의 한국과학기술원)의 초대소장을 역임한 최형섭 박사에 의하면 원래 한국 과학기술자는 ‘과학’이라고 부를 수 있는 기초 연구 분야에는 거의 전무하였다. 하지만 당시 국가는 수출 증대 목표와 연관된 산업 생산력을 개발하고 촉진하기 위해 이들로 하여금 특정 분야의 산업을 발전시키고 그러한 문제를 해결토록 역할을 부여한 것이다<sup>47)</sup>.

따라서 과거 문관 출신의 양반 관료가 누렸던 사회적 지위를 이들도 이어받을 자격이 있다는 점을 강조하는 차원에서 과학기술자라는 용어를 과학기술처가 공식화하기에 이르렀고, 이들은 과학기술자로서 창의적 활동을 수행하고 이끄는 기술 지식인이 되었다. 이로써 이들은 “기술-국가적 학자”(techno-national scholar)라는 학자(士)적 지위로써 스스로의 정체성을 형성할 수 있었다(한경희 · Downey, 2016: 118).

무엇보다 과학기술자는 그 수가 매우 적었으며 이공계 대학을 졸업해야 했다. 그러므로 이들이 무엇을 전공했는지 보다 어떠한 학력(學歷)을 갖추었는지가 중요하게 되었다. 따라서 기존 고등 교육의 인기와 더불어

---

47) 조선일보(2015.05.15), “노벨상 대신 기술 개발해 조국 살리자”는 말에.. ‘꿈의 연구소’ 떠나 귀국

기술 분야의 지식인이라는 학자적 이미지를 얻기 위한 인적자원은 확산되었고, 수급예측 과정에서도 공급은 충족 가능한 것으로 나타난 것이다.

반면에 기능공에 대해선 과학기술자와 같은 국가적 유인책이 필요하지 않았다. 그것은 60년대의 산업 구조에 따른 것으로 당시 저임금 저숙련 노동력을 기반으로 국제 경쟁력에서 우위를 차지한 노동 집약적 경공업 중심 체제는 이들 기능공에 대해서는 국가의 소극적인 개입을 견지하게 하였다. 당시 경쟁 우위를 달성하기 위해 가장 필요로 했던 것은 “교육 수준이 낮은 저임금 여성 인력의 활용”이었다(오원철, 2006).

중화학공업화 초기의 창원, 구미, 여수, 온산 등 신규 공업기지에는 약 84만 명의 기술 인력을 당장 필요로 하였다<sup>48)</sup>. 결국 당시 기술 인력의 중점 확보 대상은 “예상되는 수요를 전혀 감당할 수 없는” 기능공 자원을 어떻게 확보하고 공급할 것인가 하는 문제에 맞출 수밖에 없었으며(류석춘·김형아, 2011: 112-113), 이는 중화학공업을 위한 당면 과제로 기능공 양성을 위한 인적자원개발 문제로 이어졌다.

한편으로 위의 인적자원 분류와 수급예측 현황 자료는 계획 관점에서 다음과 같은 의미를 지닌다. 그것은 중화학공업이라는 계획 실행을 위해 ‘노동’이라는 관점에서 그 역량을 측정하였다는 것이다. 전 기간에 소요되는 인력 수요를 전체적으로 파악하였다는 점은 매우 중요하다.

스콧(2010)에 따르면 이러한 분류는 단순화로써 국가로 하여금 빠른 파악으로 계획의 세심한 측정과 계산을 용이하게 만든다. 이러한 “터널 비전”(Tunnel Vision)을 통해 현실은 총체적이고 총량적으로 바라볼 수 있게 되며, 자원의 통제와 조작은 가능하게 된다.

따라서 정부의 전체 기술 인력에 대한 수급현황 자료는 중화학공업에 필요한 인적자원의 가독성(可讀性)이며, 단지 분류뿐만 아니라 이후 계획 과정에서 이들 자원으로 하여금 어떠한 국가적 기능과 지위를 부여하고 기여하는 것인지 보여줄 필요 또한 발생하였다.

---

48) 조성옥(1973), “우리나라 공업기술교육의 현재와 미래”, 조선공학교육, 2

## 2) 인적자원으로서 기능공 양성

앞서 언급한 대로 중화학공업화에서 기능공의 역할이 필수적인 것은, 이론으로 존재하는 기술지식이 현장에서 적용될 때 그들 기능공의 손끝에서 나오기 때문이다. 이러한 과정에서 숙련이 축적하고 현장 데이터가 다시 기술로 흡수되어 기술지식이 진보하게 된다. 여기서 기능공의 노동은 근대적 노동을 필요로 하는 바, 기술적 지식의 ‘체화’(embodied)가 매우 중요하기 때문이다.

어떠한 지식을 신체와 연결하여 체화하는 과정을 설명한 사람은 프랑스 사회학자 부르디외(Pierre Bourdieu, 1986)이다. 그에 따르면 지식이 체화되는 과정은 상당한 시간을 필요로 하며, 이를 체화하기 위해 개인은 상당한 시간을 투자해야 한다. 아울러 이는 간접적으로 얻어질 수 없으며, 누군가 대신 해 줄 수도 없는 성격을 가진다<sup>49)</sup>.

아울러 그는 체화하는 과정은 스스로를 대상으로 하는 노력, 즉 자기 개발이며, 개인은 기회비용을 지불해야 한다고 언급하였다. 그러한 체화 과정은 개인마다 편차가 있으므로 일반적으로 소요되는 시간을 예상하는 것은 적절하지 않으며, 기간이 길기 때문에 다양한 과정(사회, 계급 등)에 의해 획득될 수 있다. 그렇기에 체화의 과정은 의도적으로 이해하지 않아도 발생할 수 있으며, 무의식 수준에서도 나타날 수 있다는 것이다(Pierre Bourdieu, 1986).

따라서 체화를 바탕으로 하는 기능공의 노동은 근대적 노동의 성격을 가진다. 중화학공업이 요구하는 1/100mm 수준의 정밀 가공을 하기 위해서 개인은 끊임없는 숙련을 해야 했다. 아울러 이것은 누군가가 대신할 수 있는 성격이 아니므로, 스스로의 노력으로 목표를 성취하고자 하는 근대 노동 가치관이 필수적이었다.

---

49) 부르디외는 ‘체화’(embodied)의 개념을 자본의 유형 중 하나인 문화자본을 설명하기 위해 사용하였다. 정의에 따르면 문화자본은 특정한 조건 하에서는 경제자본으로 전환되며 평소에는 교육적 자질의 형태로 제도화되어 있는 것으로 설명된다. 문화자본은 그림, 악기, 기계 등과 같은 이론이나 이론에 대한 비판, 그리고 문제제기 등이 실현된 모습으로 오랫동안 지속 가능한 정신과 신체의 성향 형태로 존재한다. 본 연구에서는 기능공이 기술적 지식을 체화한 과정을 문화자본을 습득하는 과정으로 본다.

그러나 기능공 양성을 위한 근대 노동 가치관은 한국에서 아직 태동을 하지 못한 상황이었으며, 기능공 양성을 위해서는 이를 방해하는 요인을 분석할 필요가 있었다. 그것은 내적요인과 외적요인으로 나뉘었다.

먼저 내적요인은 사농공상 문화의 지속이다. 사(士) 중심의 문화에서는 개인의 직능(職能)에 따른 노동관으로 스스로의 역량을 개발시키고자 하는 움직임이 없다. 이러한 사회에서는 적당히 순응하고 승진과 같은 개인의 영달에만 관심이 있으며, 저항이나 자기개발과 같은 활발한 생활 태도나 직업정신이 매우 박약해진다. 따라서 물질적 영달, 가정, 레저, 향락 등 보신(保身)하기 위해 조직에 기대게 되며, 자기개성과 능력을 발휘한다는 일은 기대할 수가 없는 것이다(이광찬, 1996: 85)<sup>50)</sup>.

반면에 경제구조로 비롯되는 외적요인은 먼저 후진국 형태의 산업구조에서 비롯된다고 할 수 있다. 무엇보다 양질의 일자리가 없기 때문에 국민들이 근대 노동관을 갖출 만한 동기가 되지 않았기 때문이다. 당시 미국노동성이 한국 정부에 제출한 보고서인 ‘한국의 인력개발과 활용’을 보면 어느 정도 현황을 알 수 있다.

교육 분야에 있어 한국은 중진국 수준에 위치한다. 그러나 대학 및 고교 졸업자의 공급이 고용 수요를 초과한다. “중간인력”(middle manpower)인 기술공, 기능공이 부족하다. (...) 이 인력을 산업의 특수 요구에 맞도록 훈련하고 직업과 사람이 잘 매칭 되도록 인력을 배분해야 한다. 그러나 문제는 “체계적인”(systematic) 직업이 많지 않다는데 있다. (...) 실업은 가용인력의 6%에서 10% 정도 되며, 만성적이고 계절요인에 따른 불완전 고용은 50%까지 될 수 있다. 생계수단이 없어 구호가 필요한 사람은 300만 명을 능가한다. (...) 전문화된 직업에 채용 가능한 사람들은 교육을 받은 적이 있지만 그 직업에 알맞은 지식과 기술이 없다는 면에서 질적으로 상당히 부족하다. (...)

McVoy, Edgar C.(1965), “Manpower development and utilization in Korea”

---

50) 마찬가지로 미국의 인류학자 오스카 루이스(Oscar Lewis, 2002) 또한 비슷한 지적을 한다. 그는 멕시코의 빈곤에 관한 연구를 진행하며 빈곤을 만드는 것은 그 사회구조보다 빈곤의 문화로 인해 가난해 짐을 주장하였다.



이 보고서는 구조적 요인을 어느 정도 잘 지적한다. 주목할 것은 중간 인력인 기능공 등의 부족함을 언급하면서 이들이 일할 수 있는 적절한 직업이 많지 않다는 것을 지적한 점이다. 특히 계절적 요인에 취약한 농업 경제를 예시한 것은 당시 일반 국민들이 장기적인 비전을 가지고 근로에 임할 수 있는 경제 구조가 갖추어지지 않았음을 의미한다.

그러나 구조에 의한 외적 요인은 중화학공업화 추진에 따른 일자리의 증가로 다소 간 해결될 기미를 보인다. 따라서 남은 것은 내적요인으로 ‘사농공상’이라는 문화 아래 기능공이라는 근대 노동관을 갖춘 직업군을 어떻게 양성할 것인가가 중점적인 난제라고 할 수 있다.

### 3) 인적자원개발의 방법 : 교육과 훈련

한국의 인적자원개발은 경제개발계획을 달성하는데 있어 그 보완계획으로 수립되었다. 한국 정부가 기술인력 양성을 위해 본격적으로 작성한 계획은 경제기획원이 제1차 경제개발5개년계획의 보완으로 1962년 초에 작성한 “기술진흥5개년계획”이다. 여기서는 기술계 인적자원의 소요와 가용량을 추정하고 공업화 단계에서 필요한 이상적 구성비로써 기술자와 기술공, 기능공을 ‘1 : 5 : 25’로 책정하여 수급계획이 작성되었다<sup>51)</sup>.

당시 계획에서는 기능공보다는 기술공 부족에 대한 내용이 주로 논의되는데 기능공의 확보책에 대해서는 내용이 부재하였다. 그러한 이유로는 당시 기능공 자원은 풍부한 것으로 인식하고 있어 별다른 정책을 내놓지 않은 것이다. 기능공의 개념 또한 “기술면에서 종사하는 자 중 기술자, 기술공은 제외한 자(단순 육체노동자 제외)”라고만 정의되어 있어 기능의 숙련 정도에 아무런 정의가 없었다(정진성, 2016: 335).

돌이켜보면 인적자원개발은 2차 대전 전후의 새로운 개념으로서 당시 한국에서는 인력개발에 관한 확고한 체계나 그 계획을 수립하는 데 있어 체계적인 방법을 갖추는데 어려웠을 것이다. 이 시기 계획은 관련 지식 배경을 가진 몇 사람만이 계획을 수립하는 실정이었다.

---

51) 이하의 내용들은 별다른 언급이 없는 한 대한민국정부(1962: 1966)에 따른다.

그러한 점은 당시 계획 입안자인 전상근(1982: 131-132)에 의해서도 확인된다. “기능공이란 생산 공장이나 작업장에서 자연적으로 양성되어 나오는 것으로 생각하고 있었다”며, 대체적으로 기술인력에 관한 명확한 개념과 정의는 당시에는 필요하지도 가능하지도 않았다<sup>52)</sup>.

그러한 기술인력의 개념은 제2차 인력개발5개년계획(1967-1971)에서 명확히 드러난다. 2차 계획은 고도화되어 가는 산업구조와 국제 경쟁력을 갖추기 위해 장기적인 인적자원 개발과 활용의 중요성을 명시하는 바, 기능공에 대한 정의 또한 “3년 이상 기술직에서의 취업경험과 6개월 이상의 조직적 훈련을 필요로 하는 직에 종사하는 자로서 다양한 업무에 특수 도구들을 활용하여 작업을 수행하는 자”로 규정되었다.

이로써 기능공은 자동으로 양성되는 것이 아니라 최소한 6개월 이상의 체계적인 훈련이 요구되는 것을 명확히 함으로써, 낮은 수준의 기능인력 양성에도 일정한 교육이나 훈련이 필요하다는 것이 확인되었다. 인적자원 개발에 있어 기능공 양성이 인력 양성의 주요 목표가 되었고, 이를 위해 공업고등학교나 직업훈련소가 인력 양성 기관으로 자리매김 할 수 있는 근거가 된 것이다(정진성, 2016: 345).

기능공 양성을 위한 교육과 훈련은 각 부처 간에 협업으로 이루어져야 하는 사안이었고 부처 간 이해관계를 조정하는데도 상당한 시간이 소요되었다. 이를 경제기획원이 나서 “인적자원을 총괄하는 주관 부처는 경제기획원이고 교육의 주관 부처는 문교부이며 교육 후의 자기 개발은 노동청이 주관”하는 것으로 조정되었다(서상선, 2002: 71).

따라서 정부는 인적자원개발을 위한 수단으로 문교부의 ‘기술교육’과 노동청의 ‘직업훈련’을 통해 정책을 마련할 수 있었다. 그러나 계획을 위한 수단이 어느 시대에서나 실현될 수 있는 것은 아니므로, 당시 이를 위한 사회적 환경은 어떠했는지 검토가 필요하였다.

---

52) 정진성(2016)은 이러한 인식이 당시의 산업 구조에 따른 인력의 숙련 수준을 반영하는 것으로 추측하였다. 감안하면 60년대 한국은 경공업 중심의 산업 구조로 저숙련 형태의 인적 자원은 매우 풍부하였던 시기이다. 따라서 당시 계획 입안자들이 기능 인력에 관한 중요성을 논하지 않은 것은 자연스러운 일이다.

#### 4) 기술교육과 직업훈련의 사회적 위상

정부의 계획은 엘리트 관료 개인의 경제개발에 대한 생각을 반영한 것으로 국민의 관심을 반영하고자 노력한 것이 사실이지만, 계획 담당자와 실제 국민과의 인식에서 일치하는 부분은 한정될 가능성이 많다.

마찬가지로 인력개발 5개년이 작성될 시점에 기능공 양성을 위한 문교부의 ‘기술교육’과 노동청의 ‘직업훈련’이 사회적으로 어떠한 인식을 가지고 있었는지 살펴보는 것은 중요한 문제이다. 이를 감안하였을 때 정부 주도의 계획 수립과 집행이 국민에게 어떠한 필요성으로 수용되고 나아가 능동적인 참여로 이어질 것인지 판가름 나기 때문이다.

천연자원이 부족한 국가에 있어 노동력의 질적 향상을 위한 교육은 정부 정책에서 핵심을 차지한다. 한국의 경우 학교 교육이 공급 측면과 더불어 수요 측면에서도 전 국민이 중요하게 인식하고 있었다. 70년대 초 방한한 일본인들이 한국의 차별적인 인상에 대해서, “한국 방문에서 도시나 시골에서 훌륭한 건물이 눈에 띄어 저것이 무엇이나 물으면 대체로 학교였다” 라는 대목이나, “한국 각지에서 제일의 이상은 학교 교육에 열심이고 교육 설비가 잘 정비되어 있다는 사실” 이라고 한 것은 한국에서 가장 중요한 자원으로 잘 교육받은 인적자원을 뜻하는 평가로 되었다(박영구, 2011: 350-351).

이처럼 한국에서는 높은 교육열을 자랑하는 인적자원은 존재하였지만, 그러나 중화학공업에서 요구하는 ‘기술력을 갖춘만한 인적자원’을 의미하는 것은 아니었다. 한국에서 교육은 대체적으로 좋은 학교에 진학하기 위한 목표로 인식되어 다른 사회보다 교육열이 높게 나타난 것이었으며, 사회 이동에 대한 열망으로 상위 계층으로 진입할 수 있는 수단으로서 활용하고자 하는 경향이 있었다(홍두승, 2005: 73-74).

한국의 교육은 유교의 영향으로 인하여 높은 교육열은 고학력 지향과 관계가 있었다. 특히 70년대 전후로 교육 문제에서 가장 논란된 사안은 인문계 중심의 엘리트 충원 구조였다. 당시에 이공계 관련 전공은 졸업 후 마땅한 직업을 가지지 못하여 기피의 대상이 되었던 반면에, 인문계 관련 전공은 국가기관이나 법조계, 은행과 같이 안정적인 분야에서 좋은

직장을 구할 수 있다는 분위기가 만연하였다<sup>53)</sup>.

한편 국민학교(초등학교)는 의무 교육이었으나 중등학교는 수업료와 함께 입학시험 등 제한이 있었다. 이러한 상황에서 학교 간 학업성취도 차이는 심했으며 학교들은 소위 일류, 이류, 삼류 등의 사회적 평가를 동반하게 되었다. 대학에 가기 위해서는 좋은 고등학교에, 좋은 고등학교를 가기 위해서는 좋은 중학교에 가야하는 입시경쟁이 시작된 것이다. 따라서 어릴 때부터 좋은 중학교에 들어가기 위한 과도한 경쟁이 유발되었고, 전문적인 가정교사나 공사립 학교의 선생들로부터 별도의 과외 교육을 받는 등 사교육비의 부담이 가중되었다<sup>54)</sup>.

이러한 문제와 연계된 사건사고 등은 당시 언론을 비롯한 각계 각층의 논쟁으로 이어졌으며<sup>55)</sup>, 직접적으로 1965년 ‘무릅 파동’과 1967년 ‘창칼 파동’이 일류 학교로 진학하려는 그릇된 교육열로 인식되어 중학교 입시제의 폐지로 이어졌다.

한편 기술교육은 산업계에서 요구하는 인력을 실질적으로 공급하지 못한다는 지적을 받으며, 많은 문제점과 한계를 드러내고 있었다(전상근, 1982). 특히 공업계 고등학교들은 기본적인 시설과 교·강사 등을 제대로 갖추지 않아 인문계 고등학교를 대신하는 입시 학교의 역할뿐이었다. 교과 과정은 실제 현장과 떨어져 있었으며 실습 시설들은 구식이었다. 심지어 교·강사는 실제 전공과 다르거나 무자격자가 다수였다<sup>56)</sup>.

여전히 기술은 인문에 밀려있었으며 그러한 분위기 속에서 학교 또한 인문 과목 수업에 치중하여 대부분의 학생들이 입시에 매진하였기에, 산업현장이 요구하는 기술력을 갖추 수가 없었다. 그러므로 공고 출신은 졸업한 이후에도 취직이 잘 되지 않았으며, 이로 인해 우수한 학생들이 입학하려 하지도 않았다. 중화학공업화 계획을 담당한 오원철 역시 “당시 공업고등학교는 사회에서 돌보지 않았으며, 사기도 높지 않았다”며, 기술 교육을 위한 사회적 인식의 어려움을 언급하였다(오원철, 2006: 414).

---

53) 매일경제(1971.04.27), ‘기술우위의 시대’

54) 동아일보(1964.11.28), “중학교입시와 우리의 부탁”

경향신문(1967.11.04), “과외공부 그 병폐”

55) 과외 후 집으로 돌아가던 길에 납치된 김근하, 박춘우 군 유괴사건 등이 대표적이다

56) 이하의 내용은 문교부(1978: 24-25)에 따른다.

다음으로 ‘직업훈련’이다. 직업훈련의 하위개념으로 기술훈련이 있으며, 60년대 직업훈련은 관행적으로 행해진 견습공 제도와 견습근로자를 보호하기 위한 근로기준법의 기능자양성령에 따라 실시되었다. 그 외에 ‘윤락 행위방지법’(1961. 11. 9), ‘직업안정법’(1961. 12. 6), ‘중소기업협동조합법’(1961. 12. 27), ‘생활보호법’(1961. 12. 30), ‘아동복지법’(1961. 12. 30), ‘원호대상자 직업재활법’(1963. 7. 26), ‘산업교육진흥법’(1963. 9. 9) 등에 따라 각 목적과 형태에 의한 직업훈련이 실시되었다.

이러한 과정들은 정부의 산업화를 위한 것이라기보다는 대체적으로 급격한 인구 증가와 전후의 복구 과정에서 도시의 각종 사회문제를 해결하기 위한 사회 안정과 관계된 시책이었다(이무근 외, 1998: 903). 그러므로 장애인이나 보육원의 청소년, 원호 대상자 등 사회적으로 취약한 계층들을 주로 대상으로 하여 이들이 사회에서 도태되지 않도록 사회 복지적 성격을 가진 것이었다. 당시 운영된 과정들을 보아도 목공, 인쇄, 농축산, 전기, 기계 등 전 산업 분야를 망라하고 있어 산업화를 달성하기 위한 인력양성과는 큰 관련이 없었다(이무근 외, 1998: 904).

이러한 점을 감안한다면 당시 사회에서 직업훈련에 대한 일반 인식은 대체적으로 낮을 가능성이 컸다. 그것은 두 가지 차원으로 하나는 직업 훈련을 이수하여 갖는 일자리가 비교적 진입장벽이 낮은 저숙련·저임금적인 성격으로 개인이 비전을 가지고 훈련에 임하기가 어렵다는 것이다.

또한 직업훈련 대상자들이 대부분 사회적으로 취약계층이었다는 점을 살펴보았을 때, 직업훈련에 임하거나 임할 예정인 이들에 대해 사회적 편견을 가질 가능성도 농후 하였다<sup>57)</sup>.

따라서 인적자원개발을 위한 정부의 두 가지 정책수단인 ‘기술교육’과 ‘직업훈련’은 그 성공 가능성이 대체적으로 낮은 것이었고, 이를 확대하기 위해서는 정부의 특단적인 조치를 예견하고 있었다.

---

57) 매일경제(1970.06.06), “취약한 직업보도”

### 3. 소 결

제3장에서는 발전국가의 계획 자원으로서 인적자원의 중요성을 논하기 위해 한국의 60년대 인적자원 현황을 바탕으로 중화학공업화라는 근대 계획의 가능성을 살펴보았다. 아울러 중화학공업을 성공적으로 추진하기 위한 정부의 인적자원 확보 과제와 한계에 대해서도 알아보았다.

먼저 한국의 60년대 인적자원은 대체적으로 산업화를 일으킬만한 근대적인 노동관을 갖추고 있지 않았다. 당시 국민에 있어 사농공상 문화는 직업적 차별 의식을 기반으로 개인의 직능에 따른 근면한 정신을 갖추기 어렵게 하였으며, 후진국 형태의 산업구조는 양질의 일자리의 절대적인 부족으로 근대적 노동관을 갖추기만 한 동기를 만들어 내지 못하고 있었다.

1961년 군사 쿠데타로 집권한 박정희 소장은 군사혁명위원회를 통하여 근면과 근로를 강조하기 시작하였으며, 혁명 공약과 재건국민운동으로 개선해 나가자 하였다. 이 시기 정부뿐만 아니라 많은 지식인과 사회 각계에서도 근대적 노동에 대해 지속적으로 강조하였으며, 이를 위하여 정부의 과학적 검증을 거친 계획과 강력한 지도력을 요구하였다. 따라서 혁명 정부의 근대화 과업에 있어 국민의 정신적 후진성은 속히 해결해야 할 과제가 되었다.

이러한 시대의 요구는 1968년 국민교육헌장 선포로 이어지게 되었다. 이를 통하여 근대화를 추진함에 있어 철학적인 바탕과 기초가 마련되었으며, 근대적 노동관을 갖추기 위한 대중문화 측면에서의 사회 전방위적 노력 또한 더해져 조금씩 이를 개선해나가는 움직임이 발생하였다.

한편 1970년대에 이르러 경공업 중심 산업은 한계를 나타내었고, 박정희 정부는 이를 타개하기 위하여 중화학공업을 추진하고자 하였다. 유신 선포를 통하여 계획의 안정적이고 장기적인 환경은 갖추어졌으나, 중화학공업의 자본 집약적 특성과 높은 기술력으로 인해 관료와 재정, 지식과 더불어 숙련된 인적자원의 확보가 문제되었다. 그 중 핵심은 기능공으로 계획을 추진하기 위해서는 대단위의 기능 인력이 필요하게 되었다.

그러나 사농공상 문화 아래 기능 인력의 양성은 상당한 난제를 가지고 있었다. 그것은 정부가 계획에 필요한 인적자원을 종합적으로 분류하고 수급을 예측한 자료에서도 여실히 드러나는 바, 과학기술자와 기술공은 공급 초과로 예상되는 반면 기능공의 경우 심각한 부족으로 이어져 직업 간 심각한 수급 미스매치 현상이 발생한 것이다. 사농공상의 문화 아래 과학기술자는 대학이라는 학력을 바탕으로 사(士)의 지위를 가진 반면 기능공에 대해서는 국가 사회적인 관심이 당시에는 없었기에, 정부는 이들 기능공으로 하여금 어떠한 국가적 기능과 지위를 부여하고 기여하는 것인지 보여줄 필요가 발생하였다.

한편 기능공의 노동은 기능의 체화로서 이를 위해서 근대적 노동관을 갖추어야 했다. 그러한 기능공이 이전의 역사에서 존재하지 않은 점과 근대적 노동관 또한 확산되지 않았던 측면에서 이 둘은 중화학공업화를 위한 필요충분조건이었다.

이러한 인적자원으로서 기능공을 양성하기 위한 정부의 노력은 기존 인력양성 계획을 검토함으로써, 계획 수단으로 문교부의 기술교육과 노동청의 직업훈련이 있음을 확인하였다. 그러나 당시 이러한 수단에 의해서는 기능공 양성이라는 목표를 달성하기 어려운 상황이었다.

그것은 기술교육의 경우 인문계 중심의 엘리트 구조로 인해 공업고등학교를 위시한 학교교육은 많은 문제점과 한계를 드러내고 있었으며, 우수 자원의 기대도 할 수 없는 상황이었다. 아울러 직업훈련 또한 산업 인력을 양성한다는 것이 아니라 사회 취약 계층 대상으로 실시되었기에 저숙련적인 성격이었고 개인은 훈련의 동기를 부여받을 수도 없었다.

이러한 점을 종합하였을 때, 당시 사회적 배경 아래에서 중화학공업화 계획을 위한 정부의 인적자원 확보는 자연스럽고 당연한 과정이 아니게 되었다. 사농공상을 배경으로 한 전근대적 노동관의 지배는 이후 정부로 하여금 특단적인 조치를 예견하는 것이었고, 그러한 부분은 기능공 양성을 위한 인적자원개발이 기술 교육(Skill)과 근대 노동관(Spirit)이라는 두 가지 측면에서 이루어질 것이라는 점에서였다.

## IV. 중화학공업화와 인적자원개발

### 1. 중화학공업과 인력양성 계획

#### 1) 중화학공업화 선언과 국민 과학화 운동

1972년 10월 유신 이후 신년인 1973년 1월 12일, 대통령 박정희는 연두 기자회견을 개최하였다. 1973년 연두기자회견은 유신 이후 처음 발표하는 연두교서의 성격을 가진 중요한 행사로(오원철, 2006: 207), 이때 모든 국무위원과 여당 인사가 참석한 가운데 2시간 17분 동안 정부의 중화학공업화 선언과 국민의 과학화 운동이 발표되었다<sup>58)</sup>.

<그림 4-1> 1973년 중화학공업화 선언 장면



국사편찬위원회([http://db.history.go.kr/id/tcct\\_1973\\_01\\_12\\_0010](http://db.history.go.kr/id/tcct_1973_01_12_0010))

58) 참고로 오원철은 1972년 10월 17일 유신 선언을 시작으로 1973년 중화학공업화 선언과 국민 과학화 선언을 세 개의 대통령 특별선언으로 본다. 그에 따르면 1972년 10월 선언은 '체제개혁'에 대한 것이며, 1.12 선언은 '혁명과업'에 관한 선언이다. 따라 위의 선언들이 하나를 이룸으로써, 10월 유신은 체제개혁 뿐만 아니라 혁명과업의 성격도 가지게 된다(오원철, 2006: 206-213).



### < 1973년 정부 중화학공업화 선언과 국민 과학화 선언문 >

어느 시대고 민족이고 간에 장기적으로 그 민족이 나아갈 어떤 방향과 목표, 그리고 미래상을 내세우고, 국민들이 단결해서 줄기찬 의지로써 꾸준히 밀고 나갈 때에는 그 민족은 희망이 있고, 반드시 번영하는 민족이 되는 것입니다.

(...)

나는 오늘 이 자리에서 우리 국민 여러분들에게 경제에 관한 하나의 중요한 선언을 하고자 합니다. 우리나라 공업은 이제 바야흐로 중화학공업 시대에 들어갔습니다. 따라서 정부는 이제부터 중화학공업 육성의 시책에 중점을 두는 중화학공업 정책을 선언하는 바입니다. 또 하나 오늘 이 자리에서 우리 국민들에게 내가 제창하고자 하는 것은, 이제부터 우리 모두가 전 국민의 과학화 운동을 전개하자는 것입니다.

(...)

80년대에 가서 우리가 100억 달러 수출, 중화학공업의 육성 등등 이러한 목표 달성을 위해서 범국민적인 과학 기술의 개발에 총력을 집중해야 되겠습니다. 이것은 국민학교 아동에서부터 대학생 · 사회 성인까지 남녀노소 할 것 없이 우리가 전부 기술을 배워야 되겠습니다

(...)

직업 교육을 앞으로는 대폭적으로 강화해서 전 국민의 과학화 운동에 박차를 가해 나가야 하겠습니다. 이런 것을 하는 데는 말로는 쉽지만, 굉장히 돈이 많이 드는 것입니다. 이런 돈을 어떻게 우리가 조달을 하느냐? 이것은 인플레이가 생기는 그런 방법으로 조달해서는 안 되겠다, 비인플레이적인 방법으로 조달해 나가야 되겠다, 그렇게 함으로써 안정 기조를 흔들지 않고, 고도성장을 지속해 나갈 수 있다, 이렇게 보는 것입니다.

(...)

마찬가지로 복지국가도 일조일석에는 결코 이루어지지 않는 것입니다.

(...) 살기 좋은 내 나라는 복지 국가다, 복지 사회다, 이것도 남의 힘을 빌어서 남한테 해 달라고 그럴 것이 아니라, 우리의 자조적인, 자주적인 노력, 자립정신으로 하자는 것입니다.

(...)

10월 유신 과업을 수행하는 데 있어서도 우리 모든 국민들이 범국민적으로 한 사람도 방관자나 낙오자가 있어서는 안 되겠으며, 모든 국민들이 자발적으로 적극적으로 참여해야 하겠으며, 또한 참여해 주실 것을 특별히 당부하는 바입니다.

대통령비서실(1974), 「박정희대통령 연설문집」, 제10집: 1973년 1-12월

유신의 기반 하에 중화학공업화 선언과 국민 과학화 선언은 한국의 산업구조 일대를 변혁할 일대의 신호탄이 되었다. 80년대 100억불 수출과 1인당 국민소득 1,000불을 달성하기 위한 특단의 선언으로 다음과 같은 방법론(方法論)을 제시한 것이다.

먼저 장기적으로 무언가를 해야 하는 미래상에 대해 중화학공업화를 채택하였다. 잘 살기 위해 단순 ‘열심히 일해야 한다’는 추상적인 이념과 구어에서 머물기 쉬운 부분을 중화학공업이라는 실행 가능한 수단으로 제시함으로써 목표로서의 수단이 확실하게 되었다.

그리고 이를 위해 가장 필요한 점이 무엇인가를 밝혔다. 그것은 다른 아닌 ‘전 국민의 과학화 운동’이다. 국민의 과학화란 남녀노소 모두가 기술을 배우는 것이다. 구체적인 방법은 직업 교육의 대폭적인 강화다.

하지만 그렇다고 쉬운 일이 아님을 밝히고 여기에는 굉장히 돈이 많이 들어간다는 점을 언급하였다. 이를 위해 정부는 예산을 무작정 투입하지 않겠음을 선언한다. 이것을 잘 보여주는 대목이 “인플레이가 생기는 그런 방법”으로 하지 않겠다는 부분에서다. 비인플레이적인 수단을 통하여 안정 기조를 유지하고 고도성장을 지속해 나간다는 말인데, 쉽게 말하여 직업 교육의 추진 방법은 ‘점진적’으로 한다는 것이다.

선언문에서 이를 위한 모든 것들은 복지국가를 추구하는 길이다. 그러나 이것이 쉽지 않음을 이야기하며, 이를 위하여 국민들에게 ‘자조적인’, ‘자주적인’, ‘자립정신’을 강조한다. 마찬가지로 마지막에서도 자발적이고 적극적인 참여를 “당부”하며 선언문은 끝이 난다.

훗날 개발도상국 중 유례없는 성공사례가 된 한국의 중화학공업화는 본 선언문에서 그 바탕이 담겨있으며, 이를 정리하면 다음과 같다.

**<그림 4-2> 중화학공업화 선언문의 방법론적 분석**

목표	잘 사는 방법	중화학공업화*	직업교육**	➡ 복지 국가
방법	중화학공업화*	국민과학화 운동 → 직업교육**	점진적인 과정 (자조, 자주, 자립)	

‘인적자원’ 중심으로 연구자 재구성


## 2) 중화학공업화 계획을 위한 지시

대통령 박정희는 1·21 선언을 통하여, 80년대 수출 100억 달러 달성 여부는 중화학공업화에 달려있음을 분명히 하였다.

그러나 당시에는 중화학공업 육성 계획이 경제학적 비교우위에 따라 시장의 자연스런 산업 특화기능에 역행하는 반(反)시장적 정책이라는, 대체적으로 회의적인 시각이었다(좌승희, 2010). 아울러 경험이 없을 뿐 아니라 미래를 확실하게 예측할 수 없었기 때문에 중화학공업화 선언은 사실 대부분의 관료들이나 기업에게는 낯선 것이었다. 따라서 선언 이후 3개월이 지나도록 정부 내에서 그 실행에 대한 여러 혼선이 있었으며, 심지어 실행력에 대한 회의도 컸다(국가기록원, 2015: 19).

이러한 상황에 대해 대통령은 중화학공업화에 따른 통일적인 기본을 정하여 국무총리, 경제기획원, 내무부, 국방부, 문교부, 상공부, 건설부 등 범부처적으로 이를 철저히 시행할 것을 지시하였다.

**<그림 4-3> 청와대의 중화학공업화 정책 지시문**

기안용지		제출일자 9월 7일	
발신처 <b>비경(이)</b>	대통령령		
날짜	비서관	수석비서관실	장
영대장관	건설부장관	주	10월 4일
기념일	1998. 11. 10	지년월일	고문관
본요	대비점(이) 3.5.5	종재	종결
정수	수신취함	발신	의명
제목	중화학공업화 정책이 따른 지시		
중화학공업화 정책추진을 위하여 별첨과 같이 지시하시 시행에 만전을 기할 것.			
유람: 지시사항 1부		- 끝 -	
수신처: 국무총리, 경미기획인 장관, 내부무장관, 국방부장관, 공교부장관, 상공부 장관, 건설부 장관			
사복배부처: 경외 1, 평무,			
			

대통령비서실(1973), <중화학공업화정책에 따른 지시>, EA0000213, 1901

이 기록물은 1973년 4월 10일 중화학공업화를 추진하고 있던 제2경제수석실에서 건설부장관의 연대 서명 하에 작성되어 4월 16일 대통령의 결재 후 4월 19일 대통령의 명으로 발송되었다. 대외비로 분류된 본 건은 중화학공업 전체에 대한 지시와 함께 세부적인 내용이 포함되었다.

여기에서 대통령은 가장 중요한 문제였던 기능공 양성을 위해 엘리트 공업고등학교인 금오공고의 설립에 대해 각별한 관심을 가졌으며, 각종 우대조치를 지시하였다. 아울러 이를 금오공고만의 문제로 하지 않고 “문교부는 사립 기술계 대학 및 고교 이사장으로 하여금 금오공고와 같은 학교 설립, 시설 및 교육방법으로 유도하기 위하여 금오공고를 견학케 할 것”을 지도하였다(국가기록원, 2015: 19). 이 같은 대목은 앞으로의 기능공 양성에 있어 사실상 대통령의 주요 지침을 뜻하는 것이었다.

### 3) 인력양성 계획 : 1972-1981년

중화학공업 계획 기간 중 인적자원을 개발하기 위한 기본계획은 과학기술처가 수립한 ‘제3차 인력개발5개년계획(1972-76)’과 ‘제4차 인력개발5개년계획’이다(1977-81)<sup>59)</sup>. 이전과 다른 점은 3, 4차 인력개발 계획은 과학기술처가 경제기획원으로부터 계획의 수립과 운영을 이관 받아 종합조정 기관으로서 총괄기능을 수행하였다는 점이다.

제3차 계획에서는 중화학공업 건설을 효과적으로 지원하기 위한 방안으로 숙련기술 체제의 구축을 제시하였으며, 이를 통하여 노동생산성을 향상하고 일자리를 늘리는 것을 목표로 삼았다. 이어 제4차 인력개발 계획은 제3차 계획에서의 숙련기술 체제를 통하여 고급 수준의 기술인력 양성을 목표로 하였다. 이를 바탕으로 인력의 노동 생산성을 향상시키고 소득수준을 높여, 궁극적으로는 인력의 국제 경쟁력 향상이라는 부문에 방점을 찍었다. 이 중 기능공 양성을 위한 직업교육 및 직업훈련과 관계된 내용을 정리하면 다음과 같다.

---

59) 제4차 인력개발5개년계획은 공식 명칭이 아니다. 4차 인력개발계획은 ‘제4차 경제개발 5개년 계획 : 인구, 고용 및 인력개발’ 중 부문 계획으로 작성되었으나, 본 연구에서는 편의상 위와 같이 언급하기로 한다.

**<표 4-1> 기능공 양성을 위한 인적자원개발 주요 내용**

구 분	제3차 인력개발 계획	제4차 인력개발 계획
직업 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공업계 고등학교의 확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 시설 및 조직의 활용 극대화</li> <li>- 투자수요 최소화</li> <li>- 지역에 따른 점차적인 개편과 확대</li> </ul> </li> <li>○ 교육과정 개편과 실기교사 확충</li> <li>○ 산학협동체제 확립                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장훈련 의무화, 시설 공동사용 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공고교육의 특성화 및 강화                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율적 양성을 위한 4개 유형 분리</li> <li>- 유형별로 차등지원 정책 실시</li> </ul> </li> <li>○ 실기교육의 내실화 도모                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과과정 개편, 실습비 현실화 등</li> <li>- 기업의 실험 실습비 부담</li> </ul> </li> <li>○ 기능사 취득 및 현장실습 의무화</li> </ul>
직업 훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직업훈련의 양적 확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업훈련분담금제도 확립</li> <li>- 공공직업훈련의 확충과 발전</li> </ul> </li> <li>○ 직업훈련의 체계화                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈련과정, 훈련기준 등 설정</li> </ul> </li> <li>○ 민간 사업장 내 훈련 확산                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자체훈련 실시를 위한 우대조치 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 내 직업훈련 확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 중심의 획일적 운영 지양</li> <li>- 대기업의 자체 훈련소 설립</li> <li>- 중소기업의 훈련 보조금 지원</li> </ul> </li> <li>○ 공공직업훈련원의 확충                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간직업훈련 보완</li> <li>- 훈련교사의 질적 향상과 처우개선</li> </ul> </li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기능검정제도 확대 및 발전                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능숙달을 위한 우대여건 조성</li> </ul> </li> <li>○ 기능인력 해외진출 추진                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선진기술, 외화획득, 국위선양</li> <li>- 국내산업 저해하지 않는 규모</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가기술 자격제도 확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취득자에 대한 사회적 특전부여</li> <li>- 병역특례 등 사회적 우대조치</li> </ul> </li> <li>○ 기능대학 설립으로 기능장 양성                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능에 대한 고급 가치관 형성</li> </ul> </li> </ul>

김윤태(2002), 한국 인적자원개발정책의 분석 및 평가, 90-100, 연구자 재구성

1, 2차 인력개발 계획과 비교하여 기능공 육성을 위한 수단으로 학교 교육과 직업훈련 외에 기능검정제도인 국가기술자격제도에 관한 내용도 포함된 것을 확인 할 수 있다. 한편 본 계획은 인적자원개발에 관련해 종합적이라는 평을 받으나, 당시 사정으로 실현 가능성이 부족해 “지나치게 의욕적인” 측면도 무시하기 어려웠다(김윤태, 2002: 96).

그러나 유신을 바탕으로 한 당시 정부의 강력한 의지는 이들 계획을 실현함에 있어 일관성을 유지하고자 하였으며, 본 연구에서는 상기 내용들을 중심으로 이후의 추진 과정들을 살펴보고자 한다.

## 2. 학교교육을 통한 기능공 양성

### 1) 교육제도 개편과 고교 평준화

중화학공업화에 따른 교육의 수단으로서 주무 부처인 문교부는 우수한 기술인력 공급을 위하여 교육제도 개선으로 방안을 수립하고자 하였다. 핵심내용은 선언이 이루어진 당해 년부터 두드러진 경향이 나타나는데, 1973년 한해의 각종 조치들을 정리하면 다음과 같다.

**<표 4-2> 1973년 교육부의 공업교육 주요 정책**

일 자	주요 정책
'73. 02. 14	실업계 고등학교 교육과정 개정(문교부령 제 310호)
'73. 02. 22	산업교육진흥법 개정, 산학협동 조항으로 학생 현장실습 의무화
'73. 09. 19	공업고등학교 특성화(유형화) 정책
'73. 09. 21	병역의무특례에 따라 공고 졸업생의 병역상 혜택 부여
'73. 12. 31	국가기술자격법 공포, 공고 졸업예정자의 의무 검정 실시

이무근 외(1998), 「직업교육훈련 100년사」, 388, 연구자 보충 및 재구성

한편 이듬해인 1974년에는 중학교 평준화 정책에 이어 일반계 고교의 평준화 정책이 실시되었다. 서울과 부산에서 먼저 시범적으로 실시되어 이듬해 대구, 인천, 광주로 확대되었는데, 이로 인하여 명문 고등학교는 완전히 자취를 감추게 되었다.

이러한 조치는 당시 인문계 위주의 교육 구조에서 기득권을 누리던 도시 중상층 집단에 상당한 타격을 주었다. 그러나 인문 엘리트 학교의 해체와 동시에 중화학공업에 따른 기술인력 공급 문제를 바라본다면, 그것은 기술인이 중심이 된 중산층 사회를 형성하고자 한 박정희 정부의 의지로도 볼 수 있다(류석춘·김형아, 2011). 1973년부터 확대되기 시작한 특성화 공업고등학교가 기존 인문계 고등학교 대신 새로운 엘리트 고등학교 자리를 차지하였고, 국민적 관심을 받게 된 것이다<sup>60)</sup>.

60) 중화학공업추진단장 김광모에 따르면 ‘교육개혁은 신경이 매우 날카로운 것’이었으며, 끊임없는 반대세력으로 인해 점진적인 과정이었음을 언급하였다(박영구, 2011: 370).

## 2) 공업고등학교의 선별적 지원

중화학공업에서 요구하는 기능공 자원은 체계적이고 다소 장기 기간을 가지고 육성되어야 하는 인적자원이다. 그러나 교육제도의 개편은 이해관계자들의 반대에 여러 번 부딪혔으며, 비협조적인 제약으로 인하여 개편 추진 전략은 신중할 필요성이 있었다.

한편 산업현장의 수요에 따라 인력은 긴급한 공급을 필요로 했으나, 이를 위한 교육에 있어 전국 모든 공업계 고등학교의 수준을 동시에 높이기에는 예산과 시간이 절대적으로 부족하였다<sup>61)</sup>.

따라 정부는 교육을 질적 측면에서 현저하게 개선시키는 것과 더불어 투입 예산의 효율성을 감안하지 않을 수 없었다. 그리하여 교육의 선도적 역할을 담당하게 될 소수의 공업고등학교를 특성화 학교로 지정하고, 예산을 집중 투자하는 방향을 선택하였다. 공고의 투자에 있어 불균형 이론에 바탕을 둔 차등 육성법을 선택한 것이다.

이에 따라 정부는 1973년 정밀가공사 양성 실험학교로 학교명을 ‘기계 공고’로 개칭하여 4개 공고를 지정하였고, 이들 학교에 대한 대대적인 지원을 하였으며, 1978년까지 총 19개교로 점진적인 확대를 하였다.

**<표 4-3> 정밀가공사 양성 지정학교(기계공고) 현황**

연 도	학교명
1973년	성동기계, 부산기계, 전남기계, 금오공고
1974년	충남기계
1975년	전북(이리)기계
1976년	인천기계, 태백기계, 청주기계
1977년	창원기계
1978년	서울기계, 연무대기계, 청양기계, 군산기계, 평택기계, 목포기계, 춘천기계, 경북기계, 진주기계

한국기계공업진흥회(1989), 「한국기계공업진흥회 20년사」, 360; 이무근 외(1998), 「직업교육훈련 100년사」, 392, 연구자 재구성

61) 기술교육에 대한 어려움은 1973년 정부가 요청한 이듬해 중화학공업 교육 예산액이 77%나 삭감된 것을 통해서도 알 수 있다. 기술교육에 대한 부처 내부와 예산 침식을 우려한 각계, 이에 동조한 사회적 반대는 여전히 심각하였다(문교부, 1973: 97-99).

기계공고의 특성화에는 과감한 재정투자가 뒷받침되었다. 1973년부터 1978년까지 실습 및 시설비로 126억 원이 투입되었는데, 이는 일반공고보다 몇 배나 더 많은 내용이었다. 아울러 대통령 박정희는 31대의 고속정밀선반을 기계공고에 하사하였으며<sup>62)</sup>, 서울경제 신문은 ‘청소년기능사에게 선반보내기 운동’을 전개하여, 선반 304대분을 모금하고 11개 기계공고에 배정하기도 하였다(이무근 외, 1998: 392).

<표 4-4> 기계공고와 일반공고의 인별 학습비 비교 (단위 : 만원)

연도		1976				1977			
		국고	지방비	계	배율(%)	국고	지방비	계	배율(%)
기계공고	국립	42.1	-	42.1	679	43.8	-	43.8	231
	공립	23.7	3.1	26.8	432	32.1	9.5	41.6	219
일반공고		3.1	3.1	6.2	100	9.5	9.5	19.0	100

이무근 외(1998), 「직업교육훈련 100년사」, 392

아울러 희망자에게는 저렴한 학교 기숙사 시설과 낮은 금리의 생활비용자까지 제공하였으니<sup>63)</sup>, 각지에서 우수한 학생들이 모이기 시작하였고 교사와 학생들의 사기도 높아질 수밖에 없었다<sup>64)</sup>.

<표 4-5> 주요 기계공고의 입학생 성적 분포

학교명	1976년					1977년				
	수석	5%	10%	기타	합계	수석	5%	10%	합계	
금오공고	121	256	23	-	400	101	273	38	412	
부산기계	37	814	41	8	900	42	784	74	900	
전북기계	29	174	277	60	540	34	254	252	540	
합 계	187	1,244	341	68	1,840	177	1,311	364	1,852	

박영구(2011), “중화학공업화산업과 1973년 공업교육제도 변화”, 376

62) 대통령의 기계공고에 대한 관심은 다음과 같은 사례에서도 확인된다. 1974년 기능공양성을 위해 이리기계공고(이후 전북기공)를 1975년에 개교하기로 결정하였으나, 예산집행 상 문제가 있었던 것이다. 정부는 이리기계공고 운영비 및 기숙사 공사 시설비를 예비비에서 지출하고자 하였고, 대통령은 이를 즉시 결재하였다(박영구, 2012: 125).

63) 문교부(1980), 「한국의 공업교육: 조국근대화의 기수」, 34

64) 당시 주요 기계공업고등학교인 금오공고와 부산기계공고의 경우 전국 중학교에서 졸업 성적 상위 10%이내인 자들 중에서 학교장의 추천을 받은 자만이 입학 가능하였다. 이들 학생은 대부분 농어촌 지역 학생들로(대한공업교육학회지, 1978: 문교부, 1980), 학비 면제와 기숙사의 제공은 재능은 있지만 가난한 학생들로 하여금 공업교육을 통한 기능공 자원으로 유도하였다.



한편 국내의 중화학공업화와 더불어 1974년부터 진출하기 시작한 중동 건설현장에서도 기능인력 부족 현상이 나타났다. 1975년 말에 그 한계에 다다르자 정부는 중동 진출에 소요되는 직종 중 용접, 배관, 기계 등을 전공으로 하는 기능 인력을 양성하기로 하였으며, 1976년 되어 ‘중동진출 기능사 양성 시범학교’(이하 시범학교)를 시도별로 1개 학교씩 총 11개 학교를 운영하였다(문교부, 1978: 97).

**<표 4-6> 중동진출 기능사 양성 시범학교 현황**

지역	서울	부산	경기	강원	경남	경북	전남	전북	충남	충북
학교	용산 공고	경남 공고	안양 공고	영월, 한림 공고	울산 공고	대구 공고	순천 공고	이리 공고	천안 공고	옥천 공고

문교부(1978), 「조국근대화의 기수: 공업고등학교 기능사 양성」, 97

당시 시범학교 설립과 관련하여 문교부의 1976년 예산은 이미 확정된 상태였다<sup>65)</sup>. 따라서 별도 자금이 필요하였으나 당시 중동진출 기업이자 기능 인력 수급이 시급하였던 대림과 현대에서 이를 충족시켜 주었다. 그것은 정부와 기업 간 학생 1인당 20만원씩의 운영비와 실습비를 회사 측에서 공급하는 ‘위탁 기능인력 양성 방식’으로 1976년에만 총 3억 원을 지원한 대표적인 산학협동 모델이었다(문교부, 1978: 200-208).

이러한 회사 측의 요구에 따라 시범공고가 설립되었던 만큼 회사 측의 직무내용과 직결되는 중점 교육을 하였으며, 서로 긴밀하고 협조적인 유대 관계를 유지하기 위하여 자매결연을 체결하였다. 따라 현장기사의 학교 파견, 교육내용 설정, 현장실습 실시, 졸업생 취업 등 모든 문제에 관해 회사 측과 밀접한 협력이 가능하였다(오원철, 2006: 411).

이러한 환경은 당시 기계공고의 혜택과 위상에 대해 불만이 많은 상황에서 시범공고로 지정된 학교의 강한 의욕을 일으키게 하였다. 기계공고와의 선의의 경쟁이 불게 된 것이었는데, 오히려 시범학교의 경우 기계공고 보다 뒤늦게 조명을 받게 되어서 학교 전 구성원들은 오기를 받듯

65) 국가기술자격 검정이 1975년부터 의무화되었고 전국의 공고에서는 실습비 등 예산이 상당히 부족하여 당시 어려운 점이 많았다. 따라 기존 예산을 중동 기능사 양성 과정에 투입할 수는 없었다(오원철, 2006: 411).

하여 기술교육에 전력투구를 할 정도였다. 이러한 학교의 노력과 더불어 중동진출로써 경제회복을 해야 한다는 강한 국민적 호응은 이들에 대해 기업이 각종 실습재료를 기증하거나 염가 공급 등의 자발적인 지원으로 이어질 수 있었다(오원철, 2006: 415-416).

**<표 4-7> 시범학교에 대한 기업의 실습재료 지원 실적**

업 체	지원품목	단위	기간 공급				지원조건
			1기	2기	3기	4기	
포항 종합제철	산소	병	2,100	3,400	2,750	8,250	염가공급
고려용접봉	전기용접봉	kg	26,400	30,800	30,800	88,000	염가공급
	가스용접봉	kg	2,475	-	-	2,475	
삼척산업	아세틸렌	병	2,730	4,420	3,575	10,725	염가공급
현대건설	철편	kg	55,000	55,000	-	110,000	무료제공
한국비료	산소용기	개	538	-	-	538	무료제공

오원철(2006), 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」, 416

시범공고 학생들은 현장실습 기간 동안 회사로부터 수당과 함께 병역 면제 등 여러 가지 특전을 받으며 기계공고 학생들과 동일한 수준으로 인정받았다<sup>66)</sup>. 이를 바탕으로 1976년 중점 양성한 2,140명(당초목표 1,500명)의 졸업생은 전원 기업에 취업하였다(이무근 외, 1998: 393).

마지막으로 특성화공고는 특정 분야 기술인 양성을 위하여 건설, 전자, 제철, 철도, 화공 등 영역별로 1-2개교씩 1978년과 1979년에 걸쳐 12개 학교가 지정되어 육성되었다. 특성화공고의 교육 목표는 각 현장에서 곧바로 설비를 운용하고 보수할 수 있는 전문 기술 요원을 양성하는데 그 목적이 있으므로, 더 세분화된 분야에서 특화된 인력을 양성하고자 하였다. 이를 위하여 지역 사회와 학교가 여건에 따라 전공 학과를 설치하기도 하였다. 또한 전국단위에서 학생들을 모집하며 학비면제, 장학금, 기숙사 등의 교육 복지가 기계공고 운영에 준하여 시행되었기에 마찬가지로 입학경쟁이 치열하였다<sup>67)</sup>.

66) 문교부(1978), 「조국근대화의 기수: 공업고등학교 기능사 양성」, 106-107

67) 문교부(1980), 「한국의 공업교육: 조국근대화의 기수」, 68

**<표 4-8> 중화학공업화 기간 공업고등학교 운영 현황(1979년 기준)**

구분	기계공고	시범공고(1976)	특성화공고(1978-79)	일반공고
서울	성동기계공고('73) 서울기계공고('78) 청량기계공고('78)	용산공고	수도전기공고 철도공고(용산)	55개교
부산	부산기계공고('73)* 부산공고('78)**	경남공고	부산전자공고	
경기	인천기계공고('76) 평택기계공고('78)	안양공고	정석항공공고(인천)	
강원	태백기계공고('76) 춘천기계공고('78)	영월공고 한림공고	-	
경남	창원기계공고('77) 진주기계공고('78)	울산공고	김해건설공고	
경북	경북기계공고('79)	대구공고	구미전자공고 금오공고 <sup>68)</sup> 대중금속공고(대구) 포항제철공고	
전남	전남기계공고('73) 목포기계공고('78)	순천공고	금파화학공고(광주)	
전북	전북기계공고('75) 군산기계공고('78)	이리공고	전주건설공고	
충남	충남기계공고('74) 연무대기계공고('78)	천안공고	-	
충북	청주기계공고('76)	옥천공고	한국광산공고(제천)	
<b>계</b>	19개교	11개교	12개교	55개교
<b>학생 수</b>	연간 1만명	연간 9천명	연간 6천명	연간 2만 5천명
<b>1979년 기준 전체 공고 출신 졸업생 합계 5만명</b>				

류석춘·김형아(2011). 「아산 정주영과 한국경제 발전 모델」, 122;  
지민우(2013), 중화학공업화 초기 숙련공의 생애사 연구, 43-48

\* 국립 부산기계공고, \*\* 공립 부산기계공고(추후 부산공고)

68) 금오공고는 1973년 개교 당시에는 기계공고로 시작하였으나 1977년부터 중견 기술요원(군 기술 현장요원) 양성 공업고등학교로 전환되었다(문교부, 1980: 75). 추후 금오공고 졸업생들이 산업 현장이 아닌 군에서 한정된 역할만 수행하여 중화학공업화 시기 인력 양성 계획이 장기적이고 합리적이었음에 대해 의문을 제기하기도 하지만(임소정, 2015), 성공적인 평가도 있어(지민우, 2013) 본 연구에서는 논하지 않기로 한다.

종합하여 정부는 기능공 양성을 위해 학교의 설립과 육성 등 인프라 구축에 있어 재원을 균등하게 분배하지 않고, 먼저 지역별로 선도(거점) 학교를 만들어 추진하였음을 알 수 있다. 문교부 직속학교인 기계공고(국립)를 필두로 다수의 학교가 이를 점진적으로 따르게 한 것이다<sup>69)</sup>.

한편 대통령의 관심은 각별한 것이어서 이들 학교에 대해 본인이 직접 휘호한 글을 내리며 학생들과 교직원들을 격려하였는데, 대표적인 문구가 “기술인은 조국 근대화의 기수”이다. 학교는 이 문구를 적극적으로 활용하여 탑이나 기타 조형물로 제작하였는데 구성원들로 하여금 마치 “선민의식”과 같은 차별화된 자부심을 유도하도록 하였다.

**<그림 4-4> 부산기계공고의 기수탑<sup>70)</sup>과 대통령의 순시<sup>71)</sup>**



아울러 대통령은 연두 지방순시나 시찰 시, 해당 공업고등학교를 방문하여 이들을 격려하고 현장에서 애로사항 등의 의견을 즉시 수렴하였다. 당시 대통령의 지방 순시나 시찰은 청와대를 비롯한 관계부처 장은 물론, 지역사회의 고위관료들도 대동하기 마련이었는데, 이러한 관심을 통하여 이들의 교육에 대하여 중앙과 지역사회가 총력을 다 할 수 있었다.

69) 당시 부산기계공고는 “전국공업계고등학교의 시범적 위치에 있으며… 제도적 개선을 위한 실험적 경험을 통하여 일반화하고 개선할 점을 전국에 보급하는 역할을 맡는다”고 학교를 소개하였다. 한편 대통령은 1975년 11월 7일 부산기계공고를 방문한 후 문교부장관에게 기록영화 “휴일없는 학교”를 만들 것을 지시하였다. 이 영화를 각 시도 교육청에 보내어 부산기계공고와 같은 학교를 1개교씩 만들고자 한 것이다.

국립영화제작소(1975), <휴일없는 학교>; 대한공업교육학회지(1978), “학교소개2”

70) 부산기계공고의 기수탑: “기술인은 조국근대화의 기수”, 1975년 건립 1980년 철거

71) 1971년 11월, 1973년 10월, 1975년 11월, 1978년 2월과 7월, 총 5회를 방문하였다  
중앙일보(2008.08.12), “박정희가 설립한 ‘부산기공’은 어떤 학교?”

### 3) 교육과정의 규율화 속성

이들 공업고등학교의 교육과정 특징은 전문분야 별 유능한 기능공을 양성하기 위한 실기위주의 교육으로 구별된다. 이에 따라 실습시간을 70%까지 배정하는 등 기능 숙련을 위한 실기와 반복 훈련이 강조되었다. 아울러 재학 중에 현장 실습을 의무화하는 등 졸업 후에 이들 자원은 정예화 된 기능인으로 현장에 즉시 투입되었다(이무근 외, 1998: 395).

그러나 기능을 익히는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 이론과 다르게 기능은 조금이라도 실수가 있으면 작품의 손상 가능성이 있었으며, 기재를 다루는 동안 위험의 발생 여지도 컸다. 따라서 교육은 지도교사의 철저한 통제와 관리 하에서 진행되었으며, 스스로가 숙련의 모든 과정을 완수하도록 전반적인 규율이 부여되었다. 그러한 목표의 실현은 일종의 정신개혁 차원의 교육을 통해서 뒷받침될 수 있었다.

**<그림 4-5> 부산기계공고(위)와 금오공고(아래)의 교육 현장**



- ① 지도교사의 호각 소리에 따라 작업하는 실습생의 일사불란한 모습
- ② '정밀', '정성', '신속' 이라는 표어 하에 실습에 열중하는 학생들



- ③ 기수탑을 중심으로 '정성'과 '정밀' 건물 표어 사이에서 구보하는 학생들
- ④ '정성', '정밀', '정직'의 학교 교훈 아래 회의 중인 지도교사들

국립영화제작소(1975), <휴일없는 학교>, 부산기계공고 기록영화  
 \_\_\_\_\_ (1976), <공업입국의 기수들: 금오공고>

**<자료> 기록영화 “휴일없는 학교” 에서의 내레이션(narration)<sup>72)</sup>**

(시작) (...) 중학(中學) 졸업성적이 전체 학생의 6% 이내에 드는 우등생들이 모인 이 학교 학생들은 장차 무엇을 할 것인가 생각하는 것이 아니라 이미 선택한 길을 얼마나 성실하게 다져갈 것인가를 생각하며 열심히 기능을 연마하고 있다. (...) 훈련은 엄격하다. 휴식시간도 없이 하루에 12시간을 서서 작업한다. 손바닥에 물집이 터져도 절대로 장갑을 꺼서는 안된다. 피로해져 코피를 쏟아도 하루 작업량만은 끝마쳐야 한다. 이런 과정을 통해 학생들은 하나를 잃고 둘을 얻는다. 잃는 것은 부드러웠던 어린 손이며, 얻는 것은 기능인으로서의 책임감과 인내력이다.

(...) “자격증을 따기 까진 모두 4,000시간의 수습 시간이 필요합니다. 그러나 완벽한 기술이란 시간만으로 얻어지는 것은 아닙니다. 이것은 기계를 다루는 사람의 정신자세가 문제죠. 그래서 전 항상 마음속으로 이렇게 다짐해봅니다. 이 기계야말로 나 자신을 성공시킬 수 있는 열쇠다. 이 기계야말로 내 가족을 가난에서 구해낼 수 있는 열쇠라고요” : 자격증을 따기 위해 노력하는 한 학생

(...) “휴일도 없고 방학도 없었습니다. 며칠 밤을 새우며 작업하다 기계 앞에 쓰러진 적도 있어요. 사람 머리털의 두께가 보통 1000분의 6밀리인데 우리 기계과에서 요구하는 정밀도는 1000분의 2밀리입니다. 즉 머리털에 두 개의 흠을 파낼 수 있어요 하죠. 이것은 손과 기계와 정밀기계가 완전 일치되어야 하는데 정말 피눈물 나는 노력과 인내 없이는 안되죠. 그러나 전 누구나 할 수 있다고 생각해요. 하다가 중지하지만 않는다면 말이에요” : 75년도 전국기능올림픽 선반 부분 금메달 김형권

(...) 자급자족은 이 학교의 철칙이다. 학교에서 현재 쓰고 있는 책상, 걸상 등 비품들은 학생들의 손으로 만들어진다. 이렇게 이 학교의 모든 실습은 생산과 직결되어 있다.

(...) “전 후배들에게 이런 말을 해주고 싶어요. 기름 묻은 작업복을 자랑으로 여겨라. 사회는 우리들의 기능을 필요로 하고 또 존중하고 있다. 그러나 기술향상을 위해 노력하라. 이것이 바로 나와 내 가족과 내 국가를 위한 최선의 길이다. 이런 신념이 있는 곳에 미래가 있고 이런 의지가 있는 곳에 성공의 길이 있다고요” : 졸업 후 취업한 졸업생

(...) 휴일 없는 학교, 밤이 없는 학교, 남보다 나은 기술을 얻기 위해 남보다 더 많은 노력을 아끼지 않고 있는 학생들. 근면한 생활 속에 기능인으로서 긍지와 사명감에 투철한 이 젊은 기능공들이야말로 번영하는 공업한국의 초석이 아닐 수 없다. (끝)

---

72) 전술한대로 대통령 박정희는 1975년도 부산기계공고를 방문한 후 각 시도 교육청에 “휴일없는 학교”와 같은 학교를 1개교씩 만들 것을 지시하였다. 기능공 양성을 위한 대통령의 교육운영 방침이라는 점에서 본 기록영화는 매우 귀중한 자료이다.

### 3. 직업훈련을 통한 기능공 양성

#### 1) 직업훈련 제도의 정비

문교부에서 학교교육을 바탕으로 기능공을 양성했다면, 학교 밖에서는 노동청의 직업훈련이 있었다. 직업훈련은 60년대 후반기에 직업훈련법이 제정되어 그 기본적 토대가 마련되었으며, 70년대부터는 제도 정비와 인프라 확충을 통하여 양적인 측면과 함께 질적으로도 비약적인 성장을 할 수 있었다(정택수, 2008: 65).

1967년 1월에 제정된 직업훈련법에 따르면 직업훈련은 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 그것은 ‘공공직업훈련’과 민간이 주도하는 ‘사업 내 직업훈련’이다. 공공직업훈련에는 중앙정부, 지방자치단체 등 공법인에 의한 직업훈련이 주를 이루었다. 공공직업훈련의 확충은 주로 국제원조 자금과 차관 자금으로 이루어졌으며, 중화학공업 부문에 필요한 직종을 중심으로 발전하였다. 한편 사업 내 직업훈련은 민간 사업주가 실시하는 직업훈련을 말하며 보사부령 기준에 적합한 것은 ‘인정직업훈련’이라 하여 노동청으로부터 훈련비를 보조받을 수 있었다<sup>73)</sup>.

70년대에 이루어진 직업훈련의 주요 변화는 사업 내 직업훈련 의무를 명시한 ‘직업훈련에 관한 특별조치법<sup>74)</sup>’과 직업훈련 분담금 제도를 도입하기 위한 ‘직업훈련기본법<sup>75)</sup>’ 등 사업 내 직업훈련 독려와 관련한 제도들이다(이무근 외, 1998: 921). 이 시기 정부는 해외 차관 등을 유치하여 20여 개의 공공직업훈련 기관을 확충하고 운영을 직접 주도하는 반면에 다른 한편에서는 직업훈련 제도를 정비하여 민간에서 필요로 한 인력은 민간이 스스로 양성하도록 유도하였다.

---

73) 인정직업훈련기관은 공공직업훈련기관처럼 직업훈련비의 전부 또는 일부를 보조받으며 직업훈련에 관한 교재 및 자료 제작, 공인 수료증의 수여, 기능검정의 수검자격 등 ‘직업훈련법’ 상의 특전을 받을 수 있었다(정택수, 2008: 43). 1976년 ‘직업훈련기본법’이 제정되면서 ‘인정직업훈련’이라는 하나의 범주로 분류되었다. 본 연구에서는 편의상 사업 내 직업훈련과 인정직업훈련을 ‘민간직업훈련’으로 통칭한다.

74) 법률 제 2741호, 1974. 12. 26

75) 법률 제 2973호, 1976. 12. 31

## 2) 공공직업훈련

공공직업훈련은 중화학공업화가 추진되기 이전부터 시행되었으나, 본격적으로 그 체제가 갖추어진 것은 국제 원조 자금과 차관 자금으로 훈련 시설들을 설립하고 확충하기 시작한 1970년대부터이다. 당시 공공직업훈련 시설을 확충하는데 국제협력 기금에 크게 의존한 것은 무엇보다 재정 형편 때문이었다(이무근 외, 1998: 925).

국제협력으로 세워진 공공직업훈련 시설은 기존의 중앙직업훈련원이 있었으며<sup>76)</sup>, 1971년 독일정부 협조로 한독부산직업훈련원이 설립되었다. 이어 1973년에는 미국의 도움으로 서울의 정수직업훈련원<sup>77)</sup>, 일본 정부의 협조로 대전직업훈련원이 설립되었으며, 1976년에는 벨기에와의 협력으로 한백창원직업훈련원이 설립되었다<sup>78)</sup>.

그러나 위 시설만으로는 급증하는 기능공 수요를 감당하지 못하였고 비진학 청소년을 감안했을 때도 그 수는 매우 부족하였다. 주무부처인 노동청은 국제금융기관의 차관을 확보하면 정부가 변제해주겠다는 경제기획원의 입장에 따라, 1971년 차관유치를 위한 사업계획을 수립하였다. 이에 ADB로부터 시범적으로 운영할 것을 권고 받아 1973년 차관협정(특별차관 300만 달러)을 체결하였고, 1976년에 춘천, 성남, 인천, 대구, 광주 등 총 5개 공공직업훈련소가 완공되었다. ADB사업이 완료된 후 정부는 3차 사업으로 IBRD 차관(11,100,000 달러)을 통해 청주, 전주, 진주, 순천, 구미, 포항, 울산 등 7개 훈련원을 신설하였으며, 4차 사업(22,425,790 달러, IBRD)으로 원주, 부산, 홍성, 김천, 이리, 목포, 영주, 충주 등 8개 공공직업훈련 시설을 완공하였다(정택수, 2008: 39-40). 따라서 1980년까지 설립된 공공직업훈련원은 총 25개소로 다음과 같다.

---

76) 1968년에 ILO 및 UNDP의 자금으로 설립되었으며 훈련 직종으로는 기계, 기계조립, 용접, 자동차정비, 전기, 전자 등의 과정을 운영하였다. 그러나 초창기에는 시설 부족 등으로 이들 직종을 모두 수용할 수 없어 점진적으로 확대되었으며, 1971년 4월 본관동이 신축되면서 개원식을 가졌다(정택수, 2008: 37).

77) 공식적인 국제원조라고 할 수 없지만 미국 하원의원 오토 패스만(Otto Passman, 루이지애나)이 육영수 여사를 후원한 자금으로 설립되었다(류석춘·김형아, 2011: 128).

78) 이들 기관은 원조기관이 시설장비와 전문가 및 연수생 파견 비용을 부담하고, 우리 정부가 시설 운영비를 부담하도록 계획된 것이 특징이다.



<표 4-9> 중화학공업화 기간 설립된 공공직업훈련원

구분*	설립일자	직업훈련원	사업구분
서울·경기	1968. 6	인천(중앙)	국제협력
	1973. 2	서울(정수)	국제협력
	1975. 4	인 천	A D B
	1976.12	성 남	A D B
부산·경남	1971.12	부산(한독)	국제협력
	1976. 8	창원(한백)	국제협력
	1977. 4	진 주	IBRD(3차)
	1978. 4	울 산	IBRD(3차)
	1978. 4	부 산	IBRD(4차)
강 원	1973.10	춘 천	A D B
	1978. 3	원 주	IBRD(4차)
경 북	1973.10	대 구	A D B
	1977. 4	구 미	IBRD(3차)
	1978. 4	포 향	IBRD(3차)
	1979. 3	김 천	IBRD(4차)
	1980. 4	영 주	IBRD(4차)
전 남	1975. 4	광 주	A D B
	1977. 5	순 천	IBRD(3차)
	1979. 3	목 포	IBRD(4차)
전 북	1977. 4	전 주	IBRD(3차)
	1979. 3	이 리	IBRD(4차)
충 남	1976.10	대 전	국제협력
	1979. 3	홍 성	IBRD(4차)
충 북	1977. 4	청 주	IBRD(3차)
	1980. 4	충 주	IBRD(4차)

정택수(2008), 「직업능력개발제도의 변천과 과제」, 36-41, 연구자 재구성

\* 당시 행정구역에 따라 지역별 구분을 하였음

이들 훈련소의 설립과정은 앞서 공업고등학교의 점진적인 확대와 비슷한 과정으로 진행되었다. 우선 지역별로 거점 훈련소를 세운 후 타 지역으로 점차 그 수를 늘려나간 것이다. 그러한 의미에서 초기의 한독부산 직업훈련원과 정수직업훈련원은 훈련원 확대 과정에서 선도적인 역할을 하였다는 점에서 특별히 살펴볼 필요가 있다.

한독부산직업훈련원은 한국과 독일 정부 간의 기술협력에 관한 협정으로 독일 측 지원으로 설립되었는데, 독일의 직업학교 훈련 체계를 그대로 적용한 것이 특징이었다. 독일에서 100만 달러의 기자재를 지원하고

전문가 8명을 파견하여 한국인 교사들이 독일인에게 훈련받을 수 있도록 하였는데, 독일 자문관들의 노고와 훈련교사들의 노력으로 생산과 문제 해결 능력까지 갖춘 다능공을 양성할 수 있는 수준까지 되었다. 이를 토대로 훈련을 받은 수료생은 기업주로부터 크게 신뢰를 받아 훈련원은 정원보다 3배나 많은 구인 수요를 확보하였다(이무근 외, 1998: 932-933).

**<표 4-10> 부산한독직업훈련원의 수료생 수와 취업 실적**

기 간	수 료 생 수			취 업 실 적	
	기능사 과 정	성인근로자 과 정	위 탁 과 정	취 업 대 상	구인자
1974-1981	5,943	1,471	3,961	1,288	3,213

한독부산직업훈련원, '훈련원 안내자료', 이무근 외, 1998: 933, 재인용

한편 서울의 정수직업훈련원은 미국 하원의원 오토 패스만(Otto Passman)이 육영수 여사를 후원한 자금으로 설립되었으며, 가정형편 등 상급학교에 진학하지 못한 청소년들을 기능공으로 양성하기 위한 목적에서 출발하였다. 정수직업훈련원은 산업체에서 실무경력이 많아 곧바로 실기를 지도할 수 있는 기능인들을 학력제한 없이 채용하였는데, 풍부한 기능 경험을 갖춘 교사들이 훈련원이 가진 장점이었다. 교사들은 서로 협동하여 수료생들을 100%에 가까운 실적으로 취업을 시켰는데, 앞서 한독직업훈련원이 독일의 직업학교 체계로 발전할 수 있었다면, 정수직업훈련원을 통해서도 국내 실력으로도 우수한 기능공을 얼마든지 양성할 수 있다는 것을 보여줄 수 있었다(이무근 외, 1998: 934-935).

**<표 4-11> 정수직업훈련원의 정규과정 연도별 훈련 실적**

연도	정원	입학	수료	중도탈락	탈락율(%)	취업율(%)
1973	250	250	229	21	8	-
1974	260	262	258	4	2	100
1975	285	275	263	8	3	100
1976	335	335	284	51	15	100
1977	335	340	327	14	4	100
1978	335	346	341	5	1	100
1979	365	355	341	14	4	97.5

정수직업훈련원, '훈련원 안내자료', 이무근 외, 1998: 936, 재인용

무엇보다 양 훈련원 기관이 좋은 성과를 유지할 수 있었던 것은 정부의 각별한 관심과 행·재정적 지원이 아닐 수가 없었다. 1973년 10월 12일 대통령은 한독부산직업훈련원을 시찰하여 훈련원장으로부터 교육현황과 운영에 관한 브리핑을 약 1시간 30분 간 들은 후 실습장과 교실, 기숙사 등을 살펴보았으며<sup>79)</sup>, 같은 달 26일에는 국무총리 김종필이 개원식에 참석하여 기능공 확보의 중요성을 강조하였던 것이다<sup>80)</sup>.

서울의 정수직업훈련원의 경우도 마찬가지로 개원식에 대통령 내외가 참석하였으며, 한번으로 그친 것이 아니라 몇 차례 방문하여 구성원들로 하여금 선도 기관으로서 자부심과 기능훈련에 있어 사명감을 당부하기도 하였다<sup>81)</sup>. 이후 이러한 선도 기관의 사례를 전국 각지의 훈련원에 우수 사례로 전파하여 이를 따르도록 할 것을 지시하였다<sup>82)</sup>.

이러한 관심들을 기반으로 직업훈련원에 대한 정부의 지원은 공업고등학교 못지않게 파격적이었다. 훈련생은 실습비와 교재 등 수업에 필요한 일체비용을 면제 받았으며, 기숙사 등 숙식비를 지원받았다. 마찬가지로 기능인으로서 긍지와 자부심을 높일 수 있도록 “기술인은 조국근대화의 기수”의 휘호를 받았다.

직업훈련원을 수료하면 초임 3만5천~5만원의 직장이 보장되면서<sup>83)</sup>, 가난으로 인해 학교를 가지 못한 이들의 관심은 특별하였다. 입학생은 모두 공개경쟁 시험을 통해 중학 졸업 정도 수준의 영어·수학·국어·사회·과학 등 5개 과목의 성적으로 선발되었으며, 평균적으로 10:1의 치열한 경쟁률을 보였다. 다만 누구나 지원할 수 있었던 것이 아니라

79) 매일경제(1973.10.13), “박대통령, 한독직업훈련소 시찰”

80) 이날 개원식에는 국무총리 김종필을 비롯하여 보사부장관, 노동청장, 주한서독대사 등 주요 인사들이 참석하였다. 이날 치사에서 김종필은 “80년대 번영을 맞이하기 위해서 우리가 개발과 건설에 투하할 자본과 생산에 총당할 자원들을 조달하는 것도 불가결의 과제이지만 또한 가장 중요한 것의 하나가 기능인력의 육성과 확보”라고 강조하였다.

경향신문(1973.10.26), “김총리, 기능공 확보는 중요”

81) 훈련원을 방문한 대통령이 자주 언급한 것은 “정수직업훈련원과 같은 기능공을 양성 기관을 많이 만들어 정수훈련원의 전통을 이어가자”는 것이었다. 훈련원을 시찰한 후 지방에도 이와 같은 훈련원을 만들라고 지시한 것은 당시 직업훈련원에 대한 대통령의 관심이 각별한 사향을 뜻한다(KTV 대한뉴스, 제 955호; 1057호).

82) KTV 대한뉴스 제 955호; 1057호; 1058호; 1152호; 1189호

83) 수료는 과정에 따라 6개월~1년 소요되었으며, 1973년 당시 평균임금은 26,954원이었다.

전국 경찰서장, 군수, 교육장이 연명으로 경찰서 관할 지역 단위에서 3명씩 공동 추천을 하여 응시 자격을 부여하였고, 반드시 각 지역 단위에서 1명씩 훈련생을 선발하도록 해 지역 안배를 하였다<sup>84)</sup>.

이러한 치열한 과정을 통하여 선발된 훈련생들은 출신 지역의 기대를 한 몸에 받으며, 자신의 어려운 역경을 딛고 기능공으로서 새로운 삶을 개척하고자 하였다. 아울러 이들의 성공 과정은 다시 출신 지역에 전파됨으로써 지역의 가난한 청년들에게 새로운 희망이 될 수 있었다.

#### <자료> 1973년 정수직업훈련원 개원식에서 육영수 여사의 연설문<sup>85)</sup>

(시작) (...) 훈련생 여러분. 여러분은 지금 한참 크게 성장해야 될 청소년들이지만 경제적으로 넉넉지 못하여 스스로 자활의 길을 걸어야 할 어려운 처지에 놓여 있습니다. 그러나 비록 오늘의 시련이 여러분에게는 힘겨운 일이기는 하지만, 그와 같은 시련을 받아들이는 여러분의 자세 여하에 따라서는 오늘의 어려움이 내일의 희망과 보람을 안겨다 줄 밑거름이 될 수 있다는 것을 잊지 말아야 하겠습니다.

만약 여러분들이 오늘의 일시적인 가정의 곤경을 숙명처럼 생각하고 이를 극복해 나아갈 용기와 슬기를 잃어버린다면, 여러분들은 그와 같은 역경에서 결코 헤어나지 못할 것입니다. 그러나 여러분은 여러 분의 환경과 같은 많은 동료들 중에서 영예롭게 선발되어 오늘과 같은 영광을 차지하였듯이 앞으로도 불우한 여건을 스스로 이겨나간다면 오히려 그 과정에서 얻어지는 인내와 생활의 경험을 토대로 보다 큰 상상을 기약할 수 있을 것입니다.

(...) 기술교육의 생명은 보다 새롭고 보다 정확해야 하며, 보다 정교한데에서 그 가치가 빛날 것입니다. 우리 민족은 예로부터 뛰어난 창의력과 재능을 타고난 민족 이면서도 그 훌륭한 창의력과 재능을 개발하고 연마하는데 소홀했기 때문에 과학 기술의 발전이 늦어졌으며, 후진의 역사를 벗어나지 못했던 것입니다.

(...) 정수직업훈련원이 청소년들의 창의력과 재주를 개발 신장하고 기술을 연마하며, 교육의 효과를 극대화해서 우수한 품질과 제품 기술을 자랑하는 생산 공장으로서의 기능도 갖게 되어, 가까운 장래에 기술, 용역, 또는 생산품의 시장 공급을 통해서 자급자족이 가능한 훌륭한 산업의 열한이 되어주기를 간절히 바라겠습니다. (끝)

84) 중앙일보(1974.11.27), “정수 직업훈련원”

매일경제(1976.09.30), “기능훈련생에 장학금대부”

85) 국립영화제작소(1976), <등불: 정수직업훈련원>

### 3) 민간직업훈련

늘어나는 기능공 수급 문제에 있어 정부가 직접 훈련을 실시하는 것은 한계가 있었다. 이에 대안으로 민간에서 필요로 한 인력은 사업장에서 자체적으로 직업훈련을 실시하여 양성하도록 하는 안이 대두되었다.

중화학공업이 추진되기 이전에도, 1967년 제정된 직업훈련법에 따라 사업주는 해당 직군에 소요되는 인력을 자체적으로 양성할 수 있었다. 게다가 사업주는 이에 필요한 보조금 또한 정부로부터 지원받을 수 있어 직업훈련 실시 사업장은 67년 16개소에서 71년 59개소로 확대가 되었고, 훈련인원도 67년 연간 4천 명 수준에서 71년 연간 1만 4천 명 수준으로 늘어나게 되었다(정택수, 2008: 45-46).

그러나 1972년 정부의 경제개발에 따른 자금압박으로 지원이 중단되자 참여 사업장은 급격하게 감소하였으며, 사업주들은 자체 인력 양성보다 기존의 인력을 스카우트하려고 해 많은 문제점이 등장하였다(정택수, 2008: 69-70). 이러한 상황에서 기업의 안정적이고 장기적이 생산 활동은 보장을 받지 못하는 바, 스카우트 경쟁이 임금단가의 상승을 불러 국제 시장에서의 가격 경쟁력을 저하시킬 수 있었던 것이다.

당시 기능인력은 매우 부족한 형편이었으며, 공공직업훈련은 외국의 차관으로 이루어졌기 때문에 많은 확충이 어려웠다. 아울러 민간에서는 자체 훈련을 하고자 하는 의지가 적었으므로, 이러한 상황에서 정부는 나름 특단의 조치를 취할 수밖에 없게 되었다.

이에 따라 1974년 12월 “직업훈련에 관한 특별조치법”이 공포되어, 500인 이상 근로자를 고용한 사업주는 의무적으로 매년 일정비율 이상 기능 인력을 양성해야 하는 “사내 직업훈련 의무제도”가 시행되었다<sup>86)</sup>. 시장에서 필요로 하는 인력에 대해 민간 스스로가 필요 인력을 양성하여 나설 것을 정부가 지도한 것이다<sup>87)</sup>.

---

86) 직업훈련에 대하여 사업주뿐만 아니라 훈련생에게도 의무를 부과하였는데, 훈련생은 수료 후 훈련기간의 2배에 해당하는 기간을 의무적으로 근무해야 했다(동법 제 8조)

87) 초기에는 이 법에 따라 훈련 의무를 이행하지 못한 사업주는 벌금형 이상 형사처분을 받았으나, 1976년 개정안으로 인해 피치 못할 사정 등으로 실시하지 못할 경우 직업 훈련을 위한 공공 분담금으로 대신 할 수 있었다(류석춘·김형아, 2011: 129-130)

이에 따라 75년 이전 30여개로 줄어든 사내직업훈련소는 75년 279개, 76년 476개로 급격히 늘어나게 되었다. 본격적인 중화학공업화 과정에서 사업주들은 기술 변화에 따른 인력 확보 문제는 스카우트보다 직접 훈련 시키는 것이 낫다고 판단하였다(장미현, 2016: 90-94).

그리하여 기업들은 자사에 이익이 될 수 있도록 맞춤형 훈련 방식을 도입하였다. 사업주는 회사에서 경험이 많은 직·반장급들을 훈련교사로 선발하여 6~12개월의 훈련기간 동안 현장훈련(OJT: On the Job Training)과 현장 외 훈련(Off-JT: Off the Job Training)을 실시하였고 사내 직무에 맞는 숙련공 혹은 단순공들을 양성하였다.

한편 대기업에서는 사내 직업훈련소를 독자적으로 세워 공고나 상고, 인문계고 등의 우수 자원들을 미리 선별하여 기능공 훈련을 실시하였다. 선발과정은 입사 원서를 이들 학교에 보내어 추천받은 학생들 중 일부를 선발하였는데, 다소의 경쟁을 거친 후에 사내 직업훈련소에 입소할 수가 있어서 훈련소의 합격 가치가 높았다(장미현, 2016: 95-96).

사내 직업훈련을 통하여 기업은 수료생에 대하여 인사, 보수 등 각종 혜택을 부여하며 일반 사원과는 차별화를 두었다. 예로 현대중공업의 경우 직업훈련 수료 후 대졸 사원 대우를 하였는데, 많은 이들이 나이와 출신 성분에 관계없이 지원하였고 평균 4:1의 경쟁률을 보였다<sup>88)</sup>.

또한 훈련 수료에 대한 평가기준은 당시 훈련과정과 수준에 해당하는 기능사 등 국가기술자격증의 취득이나 기능경기대회에 참가하여 소정의 성과를 거두는 것을 지표로 삼았는데, 수료 후에는 인사 상의 혜택으로 부여받을 수 있었다<sup>89)</sup>. 사내 기능공 자원들이 초기의 훈련경험을 통하여 현장에 즉시 적응할 수 있었다면, 이후의 인사 상 혜택은 스스로 하여금 기능 숙련을 지속적으로 하게 하는 동기로 작용하였다.

---

88) 현대중공업은 상대적으로 불리한 집단인 수형자들을 대상으로도 훈련을 실시하였다.  
동아일보(1977.01.13), “섬광속에 꿈익히는 예비기술자들”  
\_\_\_\_\_(1977.09.13), “교도갱생 사업과 민간의 협력”

89) 당시 기능올림픽을 통하여 한국 기술의 우수성을 알리고 싶었던 국가와 마찬가지로 기업 또한 기능올림픽에서 자사 소속의 선수가 입상함으로써 회사 기술력이 우수하다는 점을 선전하는데 필요하였다. 기능올림픽의 입상자 과반 이상이 기업체 소속으로 예로 금성사는 기능올림픽을 통해 ‘기술 금성’, ‘민족기업 금성’, 나아가 ‘세계적 기업’이라는 이미지를 창출할 수 있었다(장미현, 2016: 142-145).

이러한 시스템이 정착되자 기업 간 무분별한 스카우트에서 비롯되는 인력의 불안정적인 수급과 공급은 어느 정도 안정을 찾을 수 있었다. 기업은 조직 내에서 개인의 발전 비전과 경로를 제시하였고, 기술이 성공의 원천으로 인정받을 수 있었던 근로자는 조직 내에서 자발적으로 실력과 수준을 높여 장기근속을 통한 성장 가능성을 모색하였던 것이다.

한편 1976년 12월 31일에는 직업훈련기본법이 제정되어 직업훈련을 공공직업훈련과 사업 내 직업훈련, 인정직업훈련으로 구분하여 이전 그 성격이 불분명하였던 인정직업훈련을 하나의 훈련형태로 구분하였다. 이를 통하여 사회복지법인이나 일반 비영리법인이 보조금을 지원받아 훈련을 실시하였는데, 마찬가지로 중화학공업화에 필요한 기능공 자원을 공급하였고 인력양성 역할을 일정 수행하였다(이무근 외, 1998: 941).

**<표 4-12> 인정직업훈련원의 현황과 기능인 양성 기여도**

구분	1977	1978	1979	1980	1981	기능사 양성(명)
사회복지 법인	12	10	12	11	11	<b>38,234</b>
비영리 법인	21	21	19	17	16	
<b>계</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	

이무근 외, 1998, 「직업교육훈련 100년사」, 941, 연구자 재구성

이들 인정직업훈련은 장애인, 불우한 청소년, 사회복지시설의 거주자, 영세민 등 사회적으로 불리한 위치에 있던 이들을 대상으로 직업능력을 길러 산업사회에 진출시켰다. 당시의 정부가 상대적으로 약한 집단에도 새로운 직업 기회를 제공하기 위해 노력하였고, 이들 또한 국가가 제시한 훈련에 참여함으로써 산업화에 기여한 바가 컸음을 알 수 있다.

## 4. 숙련향상을 위한 비전 제시

### 1) 국가기술자격제도 시행

문교부의 학교교육과 노동청의 직업훈련을 통해서 기능공을 양성하기 위한 물적 인프라와 제도는 어느 정도 갖추어졌다. 그러나 중화학공업이 필요로 하는 인적자원의 성격은 숙련된 기능 인력이며, 끊임없는 기능 숙달을 요구로 했다. 따라서 양성된 기능공 자원이 중화학공업 분야에 입직한 이후에는 스스로 숙련 기술을 습득하여 성장을 추구하게끔 하는 또 다른 무언가를 필요로 하였다.

그것은 기존 사농공상의 사회상을 벗어나 기능공으로서 입직 경로에 대한 비전과 모델이 필요하다는 것을 뜻했다. 국가는 이들 기능 직군에 종사하는 사람들이 정부나 기업에서 근무하는 인문·관리직과 마찬가지로, 사회 내 어떠한 지위와 존중을 갖는지 그리고 어떻게 국가에 속하고 기여하는 것인지 보여줄 필요가 있었다.

그리하여 정부는 1973년 12월 31일 국가기술자격법을 제정하고 이어서 1974년 10월 16일에는 시행령을 통하여 “국가기술자격제도”를 도입하였다. 이를 통해 합리적인 경력관리 체계를 구축하고자 하였다<sup>90)</sup>.

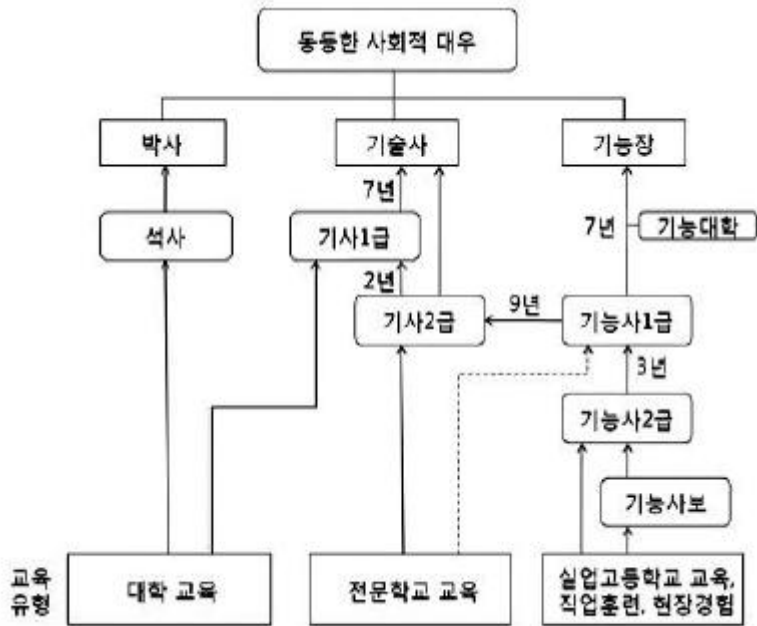
이 제도의 특징은 기능공의 자발적인 공급을 위하여 자격 경로에 관계 없이 최고과정에 대하여 ‘동등한 사회적 대우’를 보장하였다는 점이다. 아울러 수평적 이동도 가능하여 평등적 성격을 지녔다. 당시 자격요건에 관한 설명과 더불어 모든 문헌에서 빠지지 않고 등장하는 대목은 박사와 기술사, 그리고 기능장은 사회적으로 모두 동등하게 대우한다는 설명이었다(문교부, 1980: 20; 김진균, 1978: 405).

---

90) 물론 자격제도는 그 이전에도 존재하였다. 1950년대부터 10개의 서로 다른 부처들은 각기 다른 법령에 따라 26개의 국가기술자격제도를 산발적으로 제정하였거나, 외국의 자격 제도를 모방하여 도입하기도 하였다. 이로 인하여 자격종목과 등급 간에 혼란이 있었으며, 기준 또한 제각각인 상황이었다. 따라서 자격의 산발적인 운영과 자격기준의 불일치, 중복과 유사자격의 남발, 현장성 미흡 등의 문제는 심각한 수준이었다. 1973년 국가기술자격법의 제정으로 각종 자격이 통폐합되었으며, 공신력 있는 검정을 시행함으로써, 자격제도는 점차 그 기반을 갖추어 갔다(정택수, 2008: 214).



<그림 4-6> 국가기술자격제도를 통한 입직 경로



류석춘 · 김형아(2011), "1970년대 기능공 양성과 아산 정주영", 111

국가기술자격제도는 기능 인력의 새로운 범주를 만들어 내는 계기가 되었다. 자격이 갖는 지위를 높이기 위하여 자격 명칭에 학자적 지위를 뜻하는 ‘사’(士)를 붙이고 공인시험을 개발하였던 것이다. 이는 고시제도를 통하여 학자나 관료가 되는 경로와 유사하다(한경희 · Downey, 2016).

국가기술자격의 등급 기준으로는 기술계는 기술사, 기사1급, 기사 2급으로 나뉘어졌으며, 기능계는 기능장, 기능사 1급, 기능사 2급, 기능사보로 구분되었다. 기능공의 경우 자동으로 기능사 2급이나 기능사보로 기술자격을 승급할 수 있었는데, 이것은 공업계 고등학교를 졸업하거나 직업훈련원을 졸업하면 그 자격을 획득할 수 있었다.

이어 기능사 2급으로 3년 동안 현장에서 실무를 경험하고 일정한 시험을 통과하면 기능사 1급이 될 수 있었으며, 기능장은 기능사 1급에서 7년 이상의 실무경력이나 직업전문대학이라는 새로운 고등 교육 기관을 거친 후에 엄격한 경력평가와 구두시험을 거쳐야 했다.

물론 기능계에서 전문대학이나 대학을 거쳐 기술계 경로로도 수평적 이동이 가능하였다. 하지만 당시 산업 현장에서 기능장은 산업 현장의 기사보다 확실히 지위가 높았다(한경희 · Downey, 2016: 152).

이것에 대한 대통령의 관심은 각별한 것이었다. 박정희는 1975년 10월 4일 국회에서 예산안 시정연설을 하며, 여기에 국가기술자격제도의 확대로 기능공 수급을 원활히 하고 기술 입국의 기반을 공고히 할 것을 언급하였다(대통령비서실, 1976). 대통령의 연설은 기술자격검정의 실적으로 이어졌다. 시행년도인 1975년에는 약 10만 명을 대상으로 목표하였으나, 그 해 공업계 고등학교 등 졸업생 의무검정을 포함하여 예정보다 훨씬 많은 약 17만 명이 자격검정에 응시하였다(박영구, 2013: 131).

아울러 정부는 국가기술자격제도를 통하여 기능공 입직 경로에 대한 비전만 제시한 것이 아니라 실제로 이들에 대한 우대조치를 실시하였다. 중앙부처나 지자체, 공공기관에서 이들을 우선 고용하도록 하고 관련 법령에 벗어나지 않는 범위에서 급여나 승진, 전보 등으로 우대하였으며<sup>91)</sup>, 무엇보다 이들을 보충역으로 편입하거나 현역 복무를 면제하게 하는 등 매우 파격적인 특혜를 제공하였다<sup>92)</sup>. 아울러 정부차원에서의 노력뿐만 아니라 사회적으로도 기술자격 취득자에 대한 취업과 급여, 대부 등의 우대 조치를 적극적으로 권하였으며, 공고 졸업자도 2급 기능사 자격을 취득하면 대학 진학 시 특별전형으로 입학하게 하는 특전을 부여하였다(정택수, 2008: 218; 박영구, 2013: 134)<sup>93)</sup>.

이러한 대목들은 정부가 기능공들로 하여금 기술 숙련에 적응하도록 사회적 제반 여건을 조성하는 일이 얼마나 중요한 것인지를 각별히 알고 있었음을 보여준다. 기능인에 대한 우대를 관념이나 추상적인 측면에서 그친 것이 아니라 실제로 이를 보여주었으며, 이를 통하여 중화학공업화 과정에 있어 다소 우수한 인적자원의 확보를 기대하였던 것이다.

---

91) 매일경제(1976.06.01), “기능사보 자격검정 첫 실시”

92) 매일경제(1973.09.22), “넓어진 병역특혜”

93) 국가기술자격법 제 14조에 따르면 국가 및 지방자치단체는 국가기술자격의 직무분야에 관한 영업의 허가·인가·등록 또는 면허를 하거나 그 밖의 이익을 부여하는 경우에는 타 법령에 어긋나지 아니하는 범위에서 그 직무분야의 국가기술자격 취득자를 우대하여야 한다고 명시한다.

한편 계속해서 늘어나는 기술계 인적자원과 자격검정의 관리를 위해 정부는 1976년 5월 18일 한국기술검정공단법안을 마련하였으며<sup>94)</sup>, 같은 해 11월 공단 이사장으로 대통령의 신임이 높았던 이낙선 전 상공부 장관을 임명하였다<sup>95)</sup>. 이는 대통령이 이사장 선임인물을 통하여 국가기술 자격제도를 매우 중요하게 여기고 있으며, 제도를 성공적으로 정착시키기 위한 지속적인 의지를 드러낸 것이었다(박영구 2012: 132).

기술검정공단으로 인하여 각 부처의 행정기관에서 개별 실시되고 있던 자격들은 통합되어 기준의 통일을 이룰 수 있었으며, 자격시험은 효율적으로 집행되고 관리될 수 있었다. 아래의 표에서 확인할 수 있는 것과 같이 수험인원은 지속적으로 늘어났으며, 이는 중화학공업화 추진을 위한 양적·질적인 차원에서의 인력 공급 기초와도 맞아 떨어졌다.

**<표 4-13> 국가기술자격검정 응시현황 : 1976-1979**

		의무검정					일반 검정	합계
		대학교	전문학교	실업고교	직업훈련	소계		
'76	수험자	7,291	8,522	42,769	8,090	67,672	239,899	307,571
	합격자	4,809	6,323	29,706	5,969	46,807	50,524	97,331
	합격률	66.0	74.2	67.9	73.8	69.2	21.1	31.6
'77	수험자	7,907	14,745	49,729	7,372	79,753	415,802	495,555
	합격자	2,866	7,767	24,374	5,523	40,550	71,934	112,484
	합격률	36.5	52.7	49.0	74.9	50.8	17.3	22.7
'78	수험자	10,507	22,980	66,365	27,044	126,897	494,023	620,920
	합격자	6,203	14,813	28,833	18,621	67,470	69,812	137,282
	합격률	49.5	64.5	43.4	68.9	53.2	14.1	22.1
'79	수험자	12,226	33,502	66,873	32,997	145,598	771,273	916,871
	합격자	3,954	17,207	34,817	24,463	80,432	97,944	178,376
	합격률	32.2	51.3	52.0	74.1	55.2	12.6	19.4

박영구(2012), "공업화와 교육: 중화학공업화와 기능공 육성", 133

94) 경향신문(1976.05.16), "기술검정공단 신설 방침"

95) 이낙선이 임명되자 과학기술처 관리들은 어떻게 예우할지 모르겠다며 걱정할 정도였다.  
경향신문(1976.12.03), "거인예우 어떻게해야할지"

한편 수험인원이 늘어난다고 하여 합격률이 높아지는 것은 아니었다. 검정공단이 관리한 이래로 합격률은 76년 31.6%에서 79년 19.4%가 될 정도로 시험 난이도는 매년 높아져갔다. 기능공을 육성하는 학교 및 훈련 기관의 의무검정은 전체 평균 수준을 유지하였으나, 일반인이 일반검정을 통하여 자격을 취득하기는 어려웠다. 따라서 자격 취득자에 대하여 자격의 희소성과 차별화가 이루어질 수 있었다.

국가자격기술제도의 시행은 기능공으로 이미 입직했거나 진입할 인적 자원에 대하여 자신의 기능 숙련을 계속하게 할 동기가 되었다. 고속련을 요구하는 공업구조의 기술 변화 속에서 우수 자원들이 기능공으로서 고정된 직책과 숙련에 머문다면 그것은 국가적 낭비일 뿐 아니라 하위 기능사에 머문 스스로에게도 직업 경로를 벗어날 여지가 있었다. 하지만 정부는 자격 우대와 차별화를 통하여 기능 직군에 대한 인적 자원의 진입 유인을 도모하였고, 그것은 중화학공업화 과정에서 인력의 안정적인 공급 확대와 산업 생산성 증대를 가져올 기반으로 작용하였다.

## 2) 기능올림픽과 기능경기대회

고급 기능자원의 확보를 위한 정부의 노력은 기능경기대회를 통해서 전 국민적 관심을 높이는 과정까지 이어졌다. 대통령 박정희는 ‘기능경기대회’를 ‘기능올림픽’이라 명명(命名)하며, 여기에 참가하는 선수들에게 지원을 아끼지 않았다<sup>96)</sup>. 그리고 입상한 선수들을 국민적 영웅으로 묘사함으로써, 수많은 젊은이들이 이들을 모델로 삼아 기술계 인적자원의 확충이 이루어질 수 있기를 기대하였다.

사실 기능경기대회는 중화학공업화 이전에도 개최되고 있었다. 한국은

---

96) 국제기능경기대회의 발상지인 스페인에서는 “International Apprentice Competition”이라 부르며 개인의 숙련에 중점을 두는 반면에, 일본과 한국에서는 “Olympic”이라는 용어를 통용하였다. 1977년 부산에서 개최된 국제기능경기대회의 공식 영문 명칭은 “International Youth Skill Olympics”이며, 이후 서구권에서도 올림픽이라는 용어가 점차 들어가게 되었다. 당시 정부 주도 공업화를 추진하던 국가들이 국제 행사가 아닌 국제기능경기대회를 “상징적 가치를 발견하고 전유함으로써” 국제기능경기대회는 국제 행사로 성장할 수 있었다(김태호, 2013: 113).

1967년 스페인 마드리스에서 열리는 국제기능경기대회(이하 기능올림픽) 참가를 위하여 1966년부터 전국기능경기대회와 지방경기대회를 개최하고 지역별 대회와 전국대회를 통해 선발된 선수들을 집중적으로 훈련시켜 국제대회에 보내는 패턴을 확립하였다<sup>97)</sup>. 이를 통하여 1967년 마드리드 대회에 9명이 참가하였으며 6명이 입상하는 성과를 보였다<sup>98)</sup>.

당시까지 한국은 올림픽에서 금메달을 딴 적이 없었으므로 정부에서는 이를 또 하나의 “올림픽 금메달”로써 대대적인 홍보를 하였다. 귀국 선수단을 위해 공항 영접과 시가(市街) 퍼레이드, 청와대 방문, 언론 인터뷰 등 귀국 환영식을 거창하게 연 것이다. 또한 메달리스트에게는 표창과 기념품, 상금이 수여되었는데, 상금이 많은 경우 100만원에 이르렀으며 이는 서울에 집 한 채를 살 수 있을 정도의 거금이었다<sup>99)</sup>.

그러나 문제는 70년대 이전까지는 대체적으로 제화나 양복 등 경공업 종목에서만 입상하여 산업의 후진성을 나타냈으며, 기계나 용접 등 기술적인 종목을 통하여 공업 강국으로서의 이미지를 각인시킨 것은 70년대 중화학공업화 과정과 함께 이루어졌다는 점이다.

기능올림픽의 참가와 이를 위한 국내기능경기대회의 개최는 기능 수준 뿐만 아니라 이를 위한 시설과 공구의 질적 수준도 요구하는 것이었다. 1970년대 들어 기능 대표단의 규모와 종목의 확대는 당시 중화학공업화 과정에서 인력개발에 투입된 예산 덕분에 가능하였으며, 예로 지방경기대회의 경우 첫해인 1966년에는 3곳에서 개최되던 것에 비해 1977년에는 10곳의 지역으로 확대되었다<sup>100)</sup>. 이는 당시 공업고등학교와 직업훈련소의 기여가 컸는데 최신식 시설과 장비의 제공은 기능올림픽을 비롯한

97) 초대 중앙정보부장이자 박정희 정권의 실세인 김종필이 참가를 기획한 것으로, 그는 일본에서 국제기능경기대회가 국제기능올림픽으로 불리며 대회 참가 4년 만인 1965년 종합 1위를 차지한 것을 주목하였다. 일본은 세계 최고라는 이미지를 각인하였고, “제조”(ものづくり)의 대국이 되었다는 자신감으로 이어졌다(김태호, 2016: 114).

98) 메달은 금메달 2명(제화, 양복), 은메달 1명(목형), 동메달 2명(판금, 도장), 장려상 1명(선반)으로 종합 6위의 성적을 거두었다(국가기록원, BA0084510).

99) 기능올림픽에서 돌아온 선수단이 카퍼레이드를 거친 후 청와대를 방문하여 대통령의 격려금을 받는 것은 연중행사가 되었다. 김종필에 따르면 박정희는 선수단이 귀국하면 “한 번도 빠지지 않고 청와대로 불러 격려를 했다”고 한다(김태호, 2016: 122).

100) 1966년 개최지 - 경인, 부산, 대구

1977년 개최지 - 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 경기, 강원, 경남, 청주, 전주

기능경기대회를 준비하는데 있어 당연히 유리하게 작용하였다. 이들 기관 출신들은 대회에서 입상하고 혜택을 받고자 참가에 열의를 보였는데, 지방대회에서 1위를 해야만 참가할 수 있었던 전국대회에서 이들의 수는 참가선수나 입상 면에서 다수 우위를 차지하였다.

그 뿐만 아니라 정부가 기능경기대회를 이용하여 기능공 양성기관 간 경쟁을 유도한 점도 대회가 활성화가 될 수 있었던 주된 요인이 되었다. 대통령은 금오공고, 부산기계공고, 정수직업훈련원 등 교육훈련 기관들에 대한 입상자 수를 별도로 물으며, 이들 기관에서 기능경기대회의 입상자들이 많이 배출되어야 한다는 것을 강조하였다<sup>101)</sup>. 대회에서의 성과를 위해 훈련생 개인뿐만 아니라 기관 차원에서도 입상을 위한 노력을 경주하지 않을 수 없게 된 것이다.

따라서 기관 단위로 기능경기대회에 입상하고자 하는 훈련생 개인과 이들을 지도하는 실습 교사에게는 기관을 대표하여 참가한다는 라이벌 의식이 작용하였다. 이들 기관 사이에서는 경쟁에서 이기기 위해 방학과 휴일을 반납한 채 오로지 기능경기를 위한 숙달에 노력하였다. 이러한 과정은 무척 고되었지만 대다수는 자신의 성공과 주위 기대를 충족하기 위해 스스로를 자랑스러워하였다(장미현, 2016: 120). 마침내 대회에서 우승하고 나면, 개인은 물론 학교로서도 상당한 명예이기 때문에 우승한 선배들은 새로 대회 후보로 선출된 후배들에게 상당한 지도 열의를 보였으며, 그들의 노하우와 학교 전통은 계속하여 이어질 수 있었다. 따라서 개인과 기관으로 하여금 역량을 축적할 수 있는 기회로 작용하였다.

이러한 우수 자원들이 대거 기능경기대회에 참여하면서 참가자 수와 종목 확대를 통한 기능올림픽에서의 실적은 두각을 드러내게 되었다. 1973년에는 독일, 1975년에는 일본에 이어 대회 2위를 차지하였으며, 결국 1977년 위트레흐트 대회에서 종합우승을 거두었다. 제24회 대회는 다른 아닌 한국의 부산에서 열리게 되었는데, 31명의 한국 대표단이 참가하여 금메달 22명, 은메달 6명, 동메달 3명으로 전원 입상하는 놀라운 성적을 거두며 전 대회에 이어 2연패를 하였다.

---

101) 경향신문(1975.09.27), “개인의 영광이며 나라의 자랑: 박대통령. 기능올림픽 선수단과 환담”

이 대회가 중요한 것은 중화학공업화의 추진에도 불구하고 이전까지 제화나 양복과 같은 경공업 종목에 금메달이 편중되었으나, 1978년 부산 대회에서 프레스나 선반, 밀링, 기계 제도 등 중화학공업 종목에서 처음 금메달을 획득하였다는 것이다. 이 대회는 중화학공업화를 위한 “기능 사회의 모범” 사례를 만들어 주었다(김태호, 2016: 127).

특히 전체 메달 중에서 금오공고와 정수직업훈련원을 비롯한 교육훈련 기관 출신들이 16개의 금메달을 획득하였는데, 이러한 교육훈련기관은 대회를 위한 최신의 시설 장비를 갖추고 있었으며, 참가 노하우를 축적하고 있었기 때문에 기능경기대회를 도전할 가장 유리한 공간이었다<sup>102)</sup>. 따라서 다수의 청소년들이 자신의 재능과 야망을 안고 공업고등학교에 진학하거나 직업훈련기관에 입소하게 한 동기로 작용하였다.

당시 기능올림픽은 전 국민의 행사였고 모두의 경사였다. 국제올림픽에서 입상한 사람들은 포상금과 병역 등의 물질적 혜택을 받았을 뿐만 아니라 카퍼레이드와 청와대 접견 등의 환영식을 통하여 기능 영웅으로 홍보되었다. 이들은 누구보다도 “조국 근대화의 기수”로서, 국가로부터 선택받았다는 ‘선민의식’과 이를 바탕으로 기술로서 나라에 보답하고자 하는 “기술보국”(技術報國)의 자세가 충만하였다<sup>103)</sup>.

아울러 기능올림픽의 선전으로 당시 경제성장 분위기는 더욱 가시적인 것으로 전파되었다. 대중들은 “하면된다” 라는 간접적인 성취감과 함께 실제 국가역량이 향상되고 있음을 느낄 수도 있었다. 또한 기존 사회의 입신양명 경로를 벗어나 새로운 입직의 길을 모색할 기회도 살펴보았다. 그것은 기능인이 된다면 명예를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 사회경제적 지위도 중상층이 될 수 있다는 “비전”(Vision)을 통해서였다.

102) 순위는 ① 금오공고 금4, 은2; ② 정수직업훈련원 금4, 은1; ③ 부산기계공고 금4; ④ 성동기계공고 금2; ⑤ 전주공고·한양공고 금1 이다. 한편 대통령은 대회 2연패를 보고 받고 이들 입상자의 출신교를 밝혀 사기를 높여 주도록 지시하였다.

경향신문(1978.09.12), “정밀분야의 우승은 경하할일 출신교 밝혀 사기 높여 주도록”

103) 대통령은 입상자에게 개인적 질문을 하기도 하고, 특정 기관 입상자를 찾기도 하였다. 어린 시절 가난과 어려운 형편 가운데 수상한 자는 특별히 대통령의 위로와 격려를 받을 수 있었다. 이들에게 대통령 접견은 큰 감격이었다(장미현, 2016: 192).

<그림 4-7> 국제기능올림픽 입상자들의 환영행사 모습<sup>104)</sup>



- ① 김포공항 환영식, 이를 시작으로 공식 귀국 환영식은 3일 동안 진행된다  
② 카퍼레이드(Car-Parade), 김포공항-제2한강교-시청-중앙청-서울역-동성로-국립묘지 순



- ③ 국립묘지 참배, 선수단 일동 호국선열에 대한 묵념  
④ 청와대 방문, 대통령과 영애(令愛)가 입상자들에게 메달을 수여하고 있다



- ⑤ 지역 환영대회, 소속 학교 및 지역 유관기관 간의 합동 환영행사  
⑥ 이후 입상자들은 환영 만찬에만 참가하는데 두 달 가량의 시간을 보낸다  
국립영화제작소(1977), <한국인의 승리: 세계를 제패한 우리의 기능공>

104) 본 연구에서 1977년 자료를 인용한 것은 기능올림픽에서 처음 우승한 해로 그 의미가 특별했기 때문이다. 그러나 역대 환영행사를 살펴보면 대부분 비슷하게 진행되었으며, 대통령 박정희의 재임 시에는 꾸준히 진행되었음을 확인하였다.

KTV 대한뉴스 제 685호: 제 1050호: 제 1144호: 제 1203호: 제 1258호:  
국립영화제작소(1978), <기능만세> ; (1979) <국제기능 올림픽 대회>



## 5. 소 결

제 4장에서는 중화학공업화 계획 과정에서 인적자원의 확보는 어떠한 방법으로 이루어졌는지에 대해 알아보았다. 사농공상 문화 아래서 계획 대상이자 자원인 일반 국민을 동원과 통제에 의해서는 기능공 자원으로 확보하기가 힘들다. 따라서 중화학공업화 기간 정부의 인적자원개발은 개인으로 하여금 어떠한 동기와 실천으로 발현되었는지가 중요하였다.

먼저 대통령 박정희는 유신 이후 중화학공업화 선언을 발표하여 국민들로 하여금 가시적인 목표와 방법론을 제시하였다. 잘살기 위해서는 중화학공업화를 해야 했으며, 기술을 배우기 위한 직업 교육이 중요해졌다. 이것을 점진적이고 자발적인 참여를 통해서 이루고자 하였다.

한편 중화학공업과 관련된 계획은 정부의 종합적이고 강력한 의지를 바탕으로 이루어져 계획 추진을 위한 장기적이고 안정적인 환경을 유지할 수 있었다. 초기에는 중화학공업의 개념과 실행력에 대한 회의로 인해 정부 내에서 여러 혼선이 있었으나, 청와대를 중심으로 중화학공업화에 따른 통일적인 기본을 범부처적으로 철저히 따를 것을 지시하였으며, 여기에는 기능공 양성 문제도 포함되어 대통령의 관심사항이 되었다.

이러한 과정에서 정부의 인적자원개발은 제3차 인력개발 계획과 제4차 인력개발 계획의 종합계획으로 이어져, 위로부터의 청와대에서 실무부처인 문교부와 노동청 등에 이르기까지 계획의 일관성을 유지할 수 있었다.

먼저 문교부는 공업고등학교 특성화(유형화)를 통하여 기능공 자원을 양성하고자 하였다. 소수의 공업고등학교를 특성화하고 예산을 집중 투자하여 차등적으로 육성하였는데, 재원을 균등하게 분배하지 않고 지역별로 선도(거점)학교를 만든 것이 특징이다. 아울러 고교 평준화로 인해 기존 인문계 고등학교 대신 새로운 엘리트 고등학교로 부상할 수 있었다.

이를 바탕으로 기계공고를 시작으로 시범공고, 특성화공고 등 점진적인 확대와 차별화된 지원은 학교 간 경쟁을 유도하였으며, 이를 통하여 전국의 우수한 자원들이 이들 공고에 입학하고자 선망하게 되었다.

대통령 박정희 또한 이들 학교에 대한 직접적인 관심으로서 “기술인은 조국 근대화의 기수”와 같은 휘호를 내리기도 하였으며, 현장 시찰 등을 통하여 구성원들의 “선민의식” 같은 차별화된 자부심을 일으켰다.

아울러 이들 기술교육은 규율화 속성을 가지고 있었다. 실기 교육은 지도 교사의 철저한 통제와 관리 하에서 진행되었으며, 스스로 숙련을 완수하도록 규율이 부여되었다. 이를 위해 정신개혁 차원의 교육도 진행되었으며, 졸업생들은 정예화 된 기능공으로 산업현장에 즉시 투입이 가능하였다.

다음으로 노동청에서는 공공직업훈련과 민간직업훈련을 통하여 기능공 자원을 양성하였다. 공공직업훈련원은 각종 원조기금과 차관자금으로 설립되었으며, 한정된 예산으로 인해 지역별로 거점 훈련원이 세워진 뒤 타 지역으로 점진적인 확대를 하였다. 이 과정에서 지역의 거점 훈련원은 선도 기관으로서 타 훈련원에 모범사례로 거론되기도 하였다.

이를 통한 훈련원의 우수한 훈련 체계와 각종 지원은 많은 이들이 이들 훈련원을 선택하게 하였으며, 훈련 후 수료생들의 성공담은 출신 지역에 전파되어 지역의 가난한 청년들에게 새로운 희망으로 보여줄 수 있었다.

아울러 민간직업훈련을 통하여 기업은 필요한 인력을 자체 양성하였다. 직업훈련에 관한 특별조치법에 따라 사내훈련소가 급격히 늘어났으며, 기업들은 사내 훈련을 통하여 우수자원을 확보하고자 노력하였다. 이를 통하여 인사, 보수 등 혜택을 부여함으로써 기능공 자원은 지속적으로 숙련을 할 수 있는 동기를 부여받았다.

한편 정부는 인정직업훈련을 통하여 사회적으로 불리한 위치에 있던 이들을 대상으로도 직업훈련을 실시하였다. 새로운 직업 기회를 제공하여 자활을 돕고자 하였으며, 이들도 국가 산업화에 상당 부분 기여하였다.

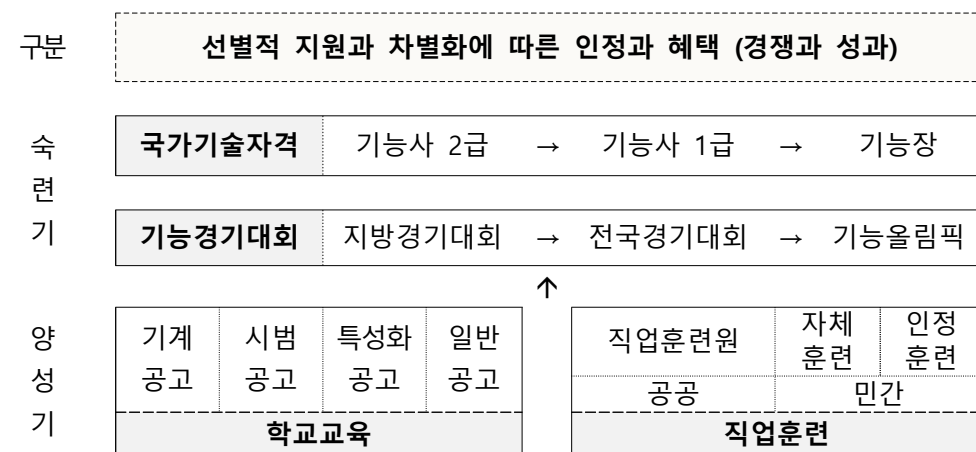
마지막으로 정부는 국가기술자격제도와 기능올림픽을 통하여 기능공 자원 양성에만 그치지 않고 이들이 스스로 숙련을 할 수 있도록 비전을 제시하였다. 국가기술자격제도를 통하여 박사과 기술사, 그리고 기능장의 동등한 사회적 대우를 보장하였으며, 기능 자격에 ‘사’(士)를 붙여 명칭에 학자적 지위를 나타내었다. 이 뿐만 아니라 이들에 대해 취업과 병역 등

실질적인 우대조치를 시행하고 합격률을 관리함으로써, 자격 취득자에 대한 희소성과 차별화가 이루어질 수 있었다. 자격을 통한 기능 직군의 인적자원은 확대되었으며, 기능공 자원은 숙련을 계속할 수 있었다.

또한 기능올림픽은 입상 선수들을 국민적 영웅으로 묘사함으로써 많은 젊은이들로 하여금 이들을 따르게 만들었다. 대회에서 입상하기 위해 개인과 기관은 끊임없이 경쟁하여 기능 역량을 축적하였으며, 기능 영웅으로 홍보된 입상자들은 국가의 시혜에 대해 ‘기술보국’의 자세로 이를 보답하고자 하였다. 당시 대중들 또한 간접적인 성취감과 함께 실제 국가 역량이 향상되고 있음을 가시적으로 느끼게 되었으며, 기존의 입신양명 경로를 벗어나 새로운 입직의 길을 모색할 기회도 갖게 되었다.

종합하여 이를 살펴볼 때 정부의 인적자원개발의 방법은 시장질서와 경쟁논리와 유사하다. 기관과 개인에 대해 선별적인 지원으로 경쟁을 유도하고 성과를 도출할 수 있도록 인센티브 체계로서 운용한 것이다. 이 과정에서 개인의 합리성은 크게 신장될 수 있었다. 열심히 기능을 익히고 일한다면 더 나은 인정을 받을 수 있다는 희망 아래 이들 기능공 자원들은 자신의 삶을 개척하고자 스스로의 재능과 노력, 성취를 반영하고자 하였고, 성취의식과 자존감 또한 높아진 자율인이 된 것이다.

**<그림 4-8> 기능공 양성 과정을 통해서 본 정부의 인적자원개발 전략**



상기의 연구 결과를 토대로 연구자 재구성

## V. 계획의 달성과 근대적 노동사회

### 1. 계획 자원의 구축

#### 1) 기능공 양성 실적

앞서 중화학공업화 계획을 추진하기 위한 기능공 자원은 1972년부터 1981년까지 약 130만 명이 필요하다는 것을 알아보았다. 그렇다면 당시 박정희 정부는 기능공 자원을 구축하기 위한 계획 과정에서 당초의 인력 양성 목표를 달성하였는가. 이를 알아보기 위하여 인력 양성 수단이었던 교육과 훈련에서의 성과를 검토할 필요가 있었다.

먼저 학교교육에서 공업계 고등학교의 실적이다. 자료에서와 같이 1972년부터 1981년까지 공업계 고등학교의 실적은 학교 수와 학급 수, 학생 인원 면에서 대폭 증가하였음을 알 수 있다.

**<표 5-1> 중화학공업화 기간 공업고등학교 운영 실적**

연도	1972	1973	1974	1975	1976
학교수	61	64	70	72	73
학급수	1,475	1,987	2,198	2,565	2,628
학생수	82,605	88,311	106,082	123,571	138,145
(증가인원)	-	(5,706)	(17,771)	(17,489)	(14,574)
학급당 인원	56.0	44.4	48.3	48.2	52.6
연도	1977	1978	1979	1980	1981
학교수	77	90	95	100	100
학급수	2,772	3,120	3,243	3,493	3,510
학생수	149,317	175,630	183,374	200,304	199,889
(증가인원)	(11,172)	(26,313)	(7,744)	(16,930)	(-415)
학급당 인원	53.9	56.3	56.5	57.3	56.9

이무근 외(1998), 「직업교육훈련 100년사」, 402-403; 443;  
문교통계연보(1981), 312-316; (1982), 326-329, 연구자 재구성

1972년 61개교인 학교 수는 1981년에 이르러 100개교로서 64%의 증가율을 보였으며, 학급 수는 1,475개에서 3,510개로 238%, 학생 수는 82,605명에서 199,889명인 242%로 배 이상 증가세를 기록하였다.

특히 주목할 것은 1973년 중화학공업화 선언 이후 공업계고등학교에 대한 대폭적인 예산을 투입했음에도 학교 수의 증가에 비해 학급 수와 학생 수가 현저하게 높다는 점이다. 이로 인하여 1인당 학급 인원수도 계속하여 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이것은 당시 공업계 고등학교에 대해서는 한정된 예산을 통하여 시설비, 기자재비 등을 투입해야 했으므로 불가피한 부문이었다고 볼 수 있으나(이무근 외, 1998: 403), 바꾸어 생각하면 당시에 공업계 고등학교를 진학하고자 하는 학생들의 인기가 상당하였음을 짐작하게 하는 것이다. 이러한 학급 당 학생 수는 1981년에 들어서야 약간 감소하게 되었다<sup>105)</sup>.

그렇다면 이들 중 중화학공업에 투입된 인원은 대략 얼마로 환산할 수 있는가. 정확하게 알 수는 없지만 몇 가지의 방법을 통하여 대략 추정할 수 있는바, 연간 졸업생 수와 중도 탈락률, 그리고 기능사 합격률 등으로 계산할 수 있다. 이에 따르면 약 40만 명으로 추산된다.

**<표 5-2> 공고 졸업생의 산업현장 투입 인원 산출**

구분	① 총 학생수	② 졸업생 수
내용	482,409명 (학년 당 누계 학생 수, 72~81년)	466,972명 [ ① × (1 - 3.2%) ]
구분	③ 기능사 합격률	④ 총 계
내용	466,972명 × 85% <sup>2</sup>	396,926명

상기 자료들을 바탕으로 연구자 정리

1 중도탈락율로 79년 기준 3.2%이다(이무근 외, 1998: 443)

2 기능사 합격률은 79년 기준이며(류석춘 · 김형아: 2011: 122), 합격 인원을 제외한 15%는 공고생들의 대학 진학률 15.5%(이무근 외, 1998: 444)와 대략 일치한다.

105) 후술하겠지만 대통령 박정희의 서거 이후 전두환 정부는 기능인력이 충분하다는 전제 하에 81년 6월부터 기능공의 병역특례 등 우대정책을 폐지하기 시작하였고, 문교부 또한 중등교육 정책에서 기술교육의 확대를 등한시하게 되었다(장미현, 2016). 공고 진학을 희망하는 학생들에게는 분위기 전환을 알리는 신호탄이었던 셈이다.

한편 학교교육과 함께 근로자의 숙련을 위하여 ‘의무제’로까지 실시된 직업훈련의 실적은 어떠한가. 직업훈련의 경우에도 1972년부터 시작하여 1981년에 이르기까지 훈련 인원 면에서 다소 편차가 있는 것을 확인할 수 있지만 대체적으로 지속적인 증가세를 확인할 수 있다. 이 기간 동안 배출된 훈련생을 계산하면 약 80만 명 정도이다.

<표 5-3> 중화학공업화 기간 직업훈련사업 운영 실적

구 분	제 3 차 5 개 년 계 획					
	소계	1972	1973	1974	1975	1976
계	309,593	27,525	39,851	41,310	75,254	125,653
공 공	78,151	9,918	16,234	16,356	17,480	18,164
사업내	177,350	10,799	14,124	12,940	42,667	96,820
인 정	54,092	6,808	9,493	12,015	15,107	10,669
구 분	제 4 차 5 개 년 계 획					
	소계	1977	1978	1979	1980	1981
계	495,616	83,027	100,425	129,297	104,502	78,365
공 공	119,994	14,878	19,201	28,488	31,153	26,274
사업내	337,388	58,739	73,038	90,992	66,213	48,406
인 정	38,234	9,410	8,186	9,817	7,136	3,685

이무근 외(1998), 「직업교육훈련 100년사」, 927

종합하여 정부가 양성한 기능공 자원은 중화학공업 계획 기간인 1972년부터 1981년까지 공고 졸업생 약 40만 명과 직업훈련생 약 80만 명을 합친 120만 명으로 비공식부문을 감안한다면<sup>106)</sup>, 정부의 인력 양성 목표치인 134만 명에 거의 근접한 셈이었다.

아울러 이들 대부분은 남성이었다. 단순 수치상으로 계산하자면, 이들 모두가 4인 가족을 이루었을 때 480만 명의 거대 집단이 탄생한다. 따라서 산업도시를 만들 수 있는 계획 자원이자 인구 자원이 될 수 있었다<sup>107)</sup>.

106) 산업현장에서 근로자 간 비공식 형태로 숙련기술을 전수받을 수 있는 실행지(實行知) 또는 메티스(meris)와 같은 직업(예. 노가다 등)을 들 수 있다(스콧, 2010).

107) 2018년 기준 울산광역시 인구는 118만 명으로 이와 같은 도시 4개를 만들 수 있다.

## 2) 기능공 자원의 특징

정부의 기능공 양성은 120만 명이라는 양적인 측면에서 뿐만 아니라 ‘산업전사’ 혹은 ‘근대화의 기수’라는 선전처럼 질적인 면에서도 뛰어난 자원을 만들어내었다. 중화학공업에 필요한 ‘숙련’을 위해 이들은 역대 그 누구보다도 강한 소명으로 기술력(Skill)과 정신력(Spirit)을 갖추었다. 이러한 점은 당시 관계자들의 수기집에 의해서 잘 드러난다.

1) 1976년 전국의 각 시도에 있는 11개 공업고등학교에서는 중동파견 기능사 과정을 이수한 학생들이 전교생이 지켜보는 가운데 교장 선생님 앞에서 신고식을 가졌다. 이들 학생들은 얼룩무늬의 작업복을 입고 있었는데 가슴과 옷소매에는 태극기와 함께 ‘조국 근대화의 기수’라는 글씨가 새겨져 있었다. 학생 대표는 힘찬 목소리로 “일동, 차렷!” 하고는 거수경례를 했다. 그리고 선서했다.

“우리 일동은 중동파견 기능사 과정을 끝마치고 중동파견을 명 받았기에 이에 신고합니다. 우리 일동은 중동에 근무하는 동안 교장 선생님과 여러 은사님의 가르침대로 ‘조국 근대화의 기수’라는 것을 명심하고 국가의 발전을 위해 그리고 모교의 명예를 위해 몸과 마음을 바쳐 열심히 일하겠습니다.”

마치 전쟁터로 나가는 군인의 출정식과 같았다. 이해 공업고등학교 졸업생 약 2,000명이 중동으로 떠났다. 그리고 파견학생 수는 매해 늘어갔다<sup>108)</sup>.

2) 교장선생님께 (...) 제1회 용산공고 시범과 중동진출반 470명 중 오늘 현장 사무소에 배속된 13명을 대표하여 인사드립니다. (...) 중동의 기존 기능공의 지식 수준이나 인격수준이 저희들과는 맞지 않는 점이 있을 줄은 알고 있습니다만, 그럴수록 저희들은 정신자세의 방어벽을 견고하게 쳐서 (...) 굳은 의지와 신념으로 앞으로 어떠한 고난과 역경에 처하더라도 인내하고 자중해서 (...) 나 자신과 가족, 모교, 더 나아가서는 조국의 명예를 걸머지고 사명감과 자부심을 가지고 땀 흘리는 저희들을 위해서 하느님께 기도하여 주십시오. (...) 역경이 닥쳐오더라도 당황함 없이 받아들이고 맞이할 수 있는 능력을 길러 하루 빨리 유능한 기술인이 되어 조국 근대화의 사업에 크게 일익을 담당할 수 있는 초석이 될 것을 다짐하며 이만 줄일까 하옵니다<sup>109)</sup>.

108) 오원철(2006), 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」, 395

109) 상계서, 420-421

3) (...) 정수직업훈련원은 일생을 기능공으로 살아야 겠다는 굳은 신념을 가진 원생들을 배출해 1인 1기(技)의 교육으로 인적자원 개발 향상에 많은 기여를 하고 있는 곳이다. (...) 그들의 눈에는 어느 누구에게도 뒤지지 않는 큰 긍지를 갖고 열심히 배우고 있는 것이 나타나 있다. (...) 우리의 여건에서 기술, 기능을 배운다는 것을 열등을 느끼고 있는 실정이다. 원생들도 감정이 예민한 연령에 있기에 이런 것을 고려해 여러 차원에서 동기를 만들어 적응훈련을 시켜 처음 1,2 개월이 지나면 모든 잡념을 잊어버리고 오직 기능만을 익히게 된다고 한다. 이렇게 졸업 후 사회에 나가면 현장에서 적응률이 좋아 졸업생 취업 요청이 너무 많다고 한다. (...) 성실하게 움직이는 구성원이 있으면 자기 자신에게 물론 기업에게도 좋은 결과를 가져올 것이다. (...) 과학기술인의 총화로 국력배양하자<sup>110)</sup>.

4) 전과자라고 가족들로부터도 냉대받던 내가 이제 세계굴지의 조선회사 직원 사령장을 받다니 꿈만 같다. (...) 처음에는 이틀마다 거듭되는 학과필기시험이 무척 힘들고 낙제점이하의 성적을 받았지만 자극을 받아 잠자는 시간을 단축했다. (...) 나는 물론 우리 동료들도 모두 “하면된다”, “신의와 성실로 일하자”는 혈서로 된 좌우명을 일자리 옆에 놓고 추운 겨울에도 땀이 날 정도로 열심히 일했다. (...) 한때의 잘못으로 사회와 가정에서 버림받은 우리는 모든 어려움을 굳은 의지로 극복했다. 여기서 배운 기술을 더욱 연마해서 국가가 요구하는 훌륭한 기능공이 되는 것만이 새벽하늘의 별빛처럼 내고 귀함을 잃지 않는 것이다<sup>111)</sup>.

이들 기능공들은 진실로 자신들이 하고 있는 일이 가치 있는 일이라 생각하였다. 국가가 제시한 비전과 동기부여는 이들에게 기능인으로써 자부심과 긍지를 가지게 할 뿐만 아니라, 국가 발전의 기수로써 의무를 갖게 하였던 것이다. 이들의 매사는 능동적이고 진실하였기에 프로테스탄티즘의 소명(calling)과 사명(mission) 의식에 견주어 볼 만하다.

이로써 한국은 중화학공업 계획을 추진함에 있어 발전국가론의 집단적 열정과 사명감으로써 ‘독특한 단체정신’(a distinctive esprit de corps)을 위에서의 관료뿐만 아니라 아래로부터의 인적자원, 즉 이들 기능공들도 갖추게 되었다. 말 그대로 계획 참여자 모두의 총력전이 된 것이다.

110) 한국과학기술단체총연합회(1976), “우수기능공 교육현장을 찾아: 정수직업훈련원”

111) 경향신문(1978.03.09), “하면 된다 ... 모든 어려움을 굳은 의지로 극복: 조선소 기능공으로 재기한 모범수의 수기”



## 2. 근대적 직업관과 이동성 사회

### 1) 근대적 직업관의 확산

이들 기능공의 일은 결코 쉬운 것이 아니었다. 엄격한 규율 아래 숙련을 익히고자 온종일 손바닥에는 물집이 잡혔으며, 작업복에는 기름얼룩과 땀방울이 겨 있었다. 그럼에도 불구하고 자기 가족이 잘 살아야 한다는 생각과 조국이 잘살게 해야 할 책임은 자신에게 주어진 일을 최선을 다하는 것에 있다는 의지로 임하였다.

이러한 기능공의 모습은 사회적으로 열심히 일하는 근로자의 표상으로 기능하였다. 국가에 있어서는 이전에 없던 ‘바람직한 근로자’의 모델이 탄생한 것이다. 정부는 이들을 사회에 적극적으로 알림으로써 근면 사회를 위한 분위기 형성에 일조하고자 하였다.

<그림 5-1> 일하는 근로자의 모습으로 홍보되는 기능공



(좌) KTV 대한뉴스(1975.03.13), 근로자의 날, 제1023호

(우) \_\_\_\_\_(1978.03.16), 78년 근로자의 날, 제1176호

방송에서 이들은 하나 같이 작업복을 입은 모습으로 나오고 있으며, 각 분야에서 노력하는 근로자의 모습으로 설명된다. 아울러 산업훈장과 치사를 통하여 이들에 대한 노고를 표함으로써, 근로인은 공지와 사명과 함께 기업인과 힘을 합하면 무엇이든 성취할 수 있음이 강조되었다<sup>112)</sup>.

112) ‘근로자의 날’은 1963년 대통령 박정희가 종래 ‘노동절’로 불리던 3월 10일을 노동자의 부정적 이미지 변화를 위해 명칭을 바꾼 데서 비롯한다. 노동자의 의미가 부정적이었던 것은 국민들 스스로가 ‘공순이’, ‘공돌이’로 함의되는 부정적인 시선으로 ‘천한 노동자’라 생각했기 때문이다(김무성, 2014). 당시 이들 기능공들은 근로자라 불리길 원했을까 아니면 노동자라 불리길 원했을까. 답은 그들만이 알고 있을 것이다.

이러한 모습은 당시 기능공들의 노동 수기를 통해서도 재현되었다. 김무성(2014)은 70년대 중동건설 노동자의 수기집 「밀물」을 분석하여 근면의 가치가 근로자 개인으로서만 국한되지 않았음을 밝혔다. 미래를 위한 자기희생이 가족과 가문에 있어서도 특별한 의미였다는 것이다. 그에 따르면 “가족들은 가정의 희생을 당연시 여겼으며 자신들도 열심히 맡은 바 소임을 다하겠다는 말로 그들을 독려했다. (...) 아버지는 아버지의 도리를, 아내는 아내의 도리를, 자식은 자식의 도리를 다할 때 행복한 가정의 미래가 완성되었다”는 것이다. 결국 각기 스스로가 미래의 행복을 위해 ‘모범 근로자 상’을 받아들이었으며, 자신들이 맡은 소임을 다할 경우 ‘잘 산다’의 기준인 ‘마이 홈’으로 귀결될 수 있었다(김무성, 2014: 94).

마찬가지로 김성환(2012)은 70년대 노동수기를 바탕으로 노동자들은 단순히 힘들고 고되다는 “자연인의 수고”에서 넘어 자본주의가 요구하는 “숙련의 가치”를 알기 시작했음을 언급하였다. 기술적인 일을 하는 것은 숙련이 뛰어나야 하며, 노동자로서 이들은 공장의 엄격한 규율과 훈련 시스템을 거쳐야 한다는 것을 충분히 자각하였다는 것이다. 이러한 노력이 개인의 삶을 유지시킬 수단이 되었기에 이들에게 노동은 비로소 의미 있는 가치로 인식되었다(김성환, 2012: 374)<sup>113)</sup>.

이러한 사회적 환경은 개인의 합리성 증대로 이어졌다. 자신의 직능(職能)에 따라 열심히 일하면 더 나은 삶을 살 수 있다는 믿음이 퍼진 것이다. 이는 정부나 타인에 의지하기보다는 스스로 삶을 개척해 나가고 자아실현을 하겠다는 자율성으로 이어졌다. 서구에서 볼 수 있었던 ‘근대 직업관’(vocation)이 조금씩 그 싹을 틔우게 된 셈이다<sup>114)</sup>.

113) 위의 사례들이 「밀물」, 「산업」, 「산업공론」 등 ‘정부간행물’의 특성을 띠고 있었기에 일방적인 한계를 도출할 수밖에 없다는 한계가 있으나, 그간 노동수기의 연구들은 모범근로자의 수기를 진정한 노동 가치를 체득하지 못하고 지배 이데올로기에 종속된 것으로 보아 중요하게 생각하지 않았다. 따라서 첨삭과 윤문의 가능성을 의심할 수는 있지만 글쓰이의 진정성을 의심하는 것은 타당하지 않으며(김성환, 2012: 360), 모범 근로자의 수기는 수많은 이름 없는 노동자들의 정체성을 살펴볼 수 있다는 점에서 그 의의가 상당하다(김무성, 2016).

114) 서구의 근대 직업관(vocation)은 개인의 자발적인 직업을 특징으로 하며 이에 따른 생산과 부의 창출은 상상력을 통한 창조적 파괴와 인간 주체성 정립, 근면성과 정직성, 기업가 정신과 장인 정신을 발현시킨다(신중섭, 2017: 104).

## 2) 이동성 확대와 산업도시

중화학공업의 입지는 분산되지 않았으며 집중적이었고 집약적이었다. 아울러 중앙이라 할 수 있는 서울에서의 거리도 멀어 그것이 생업(生業) 일지라도 이주의 결정이 쉽지는 않았을 것으로 추측한다. 그러나 근대적 산업화를 이룬 나라들이 대체적으로 ‘세대 간 사회이동’이 대세였던 것에 반해, 이 시기 한국은 ‘직업에 따른 대이동’을 하였다.

그것은 정부의 인적자원개발에 따른 근대적 직업관이 확산되었기 때문이다. 당시 국민들이 기존 삶의 터와 방식을 과감히 버리고 중화학공업이 한창 진행 중이던 울산, 창원, 구미, 여수 등 산업도시로 이주한 것은, 산업 구조의 변화와 함께 자신들에게 주어진 기회를 최대한 활용하여 스스로 자아실현을 하고자 하는 “욕구충족에 부응하는 변화과정”(권태준, 2006: 337)이라 부른 것도 그런 이유에서이다.

그렇기 때문에 당시 정부의 산업화 과정을 위로부터의 동원과 통제로 보기보다는 국민들이 직업을 통하여 새로운 기회와 장소를 스스로 찾아 이동했다는 것에서 자발적인 것으로 봄이 타당하다. 이들은 이전에 없던 무형(無形)에서 유형(有形)의 산업도시를 창출했다는 점에서 개척자들이었고, 기존의 모든 것을 버리고 새로운 곳에서 자신의 능력만으로 생존해야 했기 때문에 경쟁적이었다.

한편 정부의 중화학공업화 계획은 애초부터 국제적인 경쟁력을 목표로 삼았기에 그 규모 또한 남다를 수밖에 없었다. 그러한 산업도시 터전은 거대 설비와 인프라를 갖춘 제조업체와 관련 부문의 생산이 중심이었고, 종업원이 수천, 수만 명의 군집을 이루었다. 그렇기 때문에 그 곳에서는 전통적인 사농공상의 질서 대신 규율을 갖춘 수만 명의 기능공들이 자신이 맡은 일에 대해 묵묵히 일하는 것으로 인정받는 곳이었다.

그러한 곳에서 사회적 풍경은 어땠을까. 산업도시의 사회 구조는 새로운 산업조직에서의 필요와 규율에 의해 만들어진다는 점을 감안했을 때(권태준, 2006: 335), 이들 국민 또한 기술과 기능에 걸맞도록 사람들과 관계는 새로 맺어지고 행동규범은 달라졌을 것이다.

따라서 산업도시가 근대를 위한 과정에서 어떠한 의미를 지녔는지를 알아보는 것은 매우 중요한 문제이다. 1978년의 한 신문 기사를 살펴보자.

생활에서 의식까지 탈바꿈 현장을 가다. (...) 현대조선소에서 난데없이 대한민국 만세삼창이 터져나왔다. 안내원을 따라다니는 군중들의 얼굴은 하나같이 감격에 찬 표정. 어떤 이는 눈물을 감추느라 손수건이 얼굴에서 떨어질 줄 모른다. (...) 대규모공장이 세워지자 산업시찰은 점차 본격화되었고 관광회사에서도 산업시찰을 일정에 넣을 정도로 일반화된 것은 지난 74년부터다. 현대조선 등 중화학공장이 건설 돼 장관을 이루자 태화강의 기적을 보려는 인파는 끊일 줄 몰랐다. 지난 65년부터 현재까지 울산공단을 다녀간 산업시찰단수는 내외국인들 합쳐 2백50만명. (...) 여수의 경우 하루에 관광버스 58대가 한꺼번에 들이닥쳐 호남정 유입구에서 화력발전소까지 1km정도나 시찰단 행렬이 밀릴 때면 안내원을 증원하기도 한다. (...) 제일 신경을 쓰고 있는 시찰단은 낙도어린이들. 뉘를 잃고 바라보느라 일행에서 떨어지는 것이 상례. (...) 열심히 듣고 보고가면 가족들에게 이야기 거리도 될 수가 있고 발전하는 공업한국 속에 나도 무엇을 해야겠는가를 생각해 볼 계기가 될 수도 있지 않겠느냐는 공장 측 안내원들의 말이었다.

경향신문(1978.04.04), “농촌 새 풍속도 (132) 공단사회 [29] 산업 시찰”

이러한 체험은 체험한 사람의 의식까지도 변화하게 만들기 마련이다. 산업도시를 선망하게 된 것이다. 중화학공업화 계획과정에서 산업도시와 근로자들은 근대로의 “거대한 전환”에 있어 선도적인 역할을 하였고, “저개발의 균형”과 “빈곤의 악순환”은 이로써 “새로운 불균형상태”(권태준, 2006: 334)에 놓이게 되었다<sup>115)</sup>.

그 중심에는 인적자원개발이 있었다. 불과 수십 년 전 ‘문약’(文弱)의 나라로 불린 한국이 성공적으로 중화학공업화 계획을 추진할 수 있었던 것은 양질의 인적자원을 확보하기 위한 정부의 노력과 계획 자원인 이들 국민들의 총화(總和)가 있었기에 가능한 일이었다. 세계사적으로 유래가 없었던 그런 의미에서 가히 한국적 발전주의 체제였던 것이다.

---

115) 수위도시 서울뿐만 아니라 타 지역에도 자원의 집중이 발생함을 뜻한다. 인구가 모임으로써 지역산업이 육성될 수 있었고 지역은 자립할 수 있었으며, 인구의 분산에도 도움 되었다. 인적자원개발은 국토의 균형적인 발전과도 관계가 있었다.

### 3. 소 결

제5장에서는 중화학공업 계획 과정에서 집중 양성된 인적자원이 근대화 과정에서 기여한 부분을 알아보고자 하였다. 이를 위해 대표 자원으로 기능공 자원의 양성 실적과 이들의 특징, 그리고 산업화 과정에서의 사회 경제적 파급 영향에 대해 살펴보았다.

먼저 정부는 인적자원개발을 통하여 계획에 필요한 양질의 인적자원을 구축하였다. 필수 인력인 기능공 자원을 학교교육과 직업훈련을 통하여 120만 명을 양성하였고 비공식 부분까지 합친다면, 정부가 목표로 한 134만 명의 기능공 자원은 대부분 충족 가능하였다. 또한 이들이 4인 가족을 구성할 경우, 480만 명의 거대 계획 자원이자 인구 자원이 될 수 있었다.

이들 자원은 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 면에서도 뛰어난 특성을 가졌다. 기능 숙련 과정에서 강한 소명을 바탕으로 한 기술력(Skill)과 정신력(Spirit)을 가졌으며, 발전국가론의 ‘독특한 단체정신’과 유사하였다. 따라서 중화학공업화 계획은 위에서의 관료뿐만 아니라 아래로부터의 인적자원, 즉 계획 참여자 모두의 총력전이 되었다.

한편 이들에 의해 근대적 노동사회가 형성되었다. 엄격한 규율 아래서 일하는 기능공의 모습은 사회적으로 열심히 일하는 근로자의 표상으로서 기능하였다. 정부는 이들을 적극적으로 홍보함으로써 근면한 사회를 만들기 위한 분위기 형성에 일조하였으며, 자신의 직능에 따라 열심히 일한다면 더 나은 삶을 살 수 있다는 믿음이 퍼지게 되었다. 그 결과 개인의 합리성은 증대하였으며 근대적 직업관이 형성되기 시작하였다.

이러한 직업관은 사회적 이동성을 확대시켰다. 이들은 직업을 통하여 스스로 자아실현을 하고자 하였으며, 자발적으로 산업도시로 이주하였다. 개척가적이고 경쟁적인 이들의 모습에 의해 산업도시는 전통적인 질서 대신 규율적인 면모를 갖추게 되었고, 근대의 과정에서 국민들로 하여금 산업도시를 선망하게 하였다. 이로써 저개발의 균형과 빈곤의 악순환은 근대를 위한 “새로운 불균형”으로 전환될 수 있었다. 발전국가 한국이 근대 계획에 성공했던 그 중심에는 인적자원개발이 있었던 것이다.

## VI. 결 론

### 1. 연구의 요약

지난날 한국을 성공한 발전국가로 설명함에 있어 국가 주도의 계획과 그러한 계획 자원으로 관료와 재정, 지식이 중심 자원으로 거론되었다.

그러나 본 연구에서는 인적자원 또한 계획을 추진하는데 있어 필요한 주요 자원으로 논하고자 하였다. 그것은 내재적으로 산업화가 가능하기 위해서는 계획 대상이자 자원인 국민, 즉 시장 합리적 사고를 가진 인적자원을 필요로 하나 기존 발전국가 시각에서는 국가마다 보유하고 있는 인적자원의 성격을 동질적으로 보는 경향이 있기 때문이다.

근대 발전에 이르는 다양한 경로가 있음을 살펴보았을 때, 모든 나라의 근대화는 세계사적 보편성과 개별 국가의 독특성을 같이 보아야 한다. 이미 프로테스탄트 윤리를 바탕으로 시장 합리적 자본주의 문화를 태동시킨 서구와는 달리 한국은 예로부터 사농공상의 신분제 국가였다. 국민 개인의 사회 경제적 인식 전환은 그리 쉬운 일이 아님을 고려했을 때, 권위주의 정권 시절 한국은 자연스러운 산업화와 함께 비약적인 성장을 이룩한 점에서, 근대 산업화의 계획 과정에서 인적자원을 중심으로 한 연구의 필요성을 느꼈다.

이를 위해 서구의 프로테스탄티즘에 의한 발전 경로를 검토하며, 근대 과정에서 인적자원에 의해 창출된 주요 특징들을 도출하였다. 그것은 노동의 인식과 직업개념, 그리고 이동성 확대를 통한 산업도시의 탄생이다. 근대적 노동관을 갖춘 개인이 자발적으로 노동과 직업을 선택하고, 이들이 산업도시로 향하여 부의 집중과 축적이 가능했던 것이다.

그러나 사농공상 문화 아래 한국 권위주의 정부 시기는 근대 산업화 계획을 통해 전국에 걸쳐 산업도시를 만들었으며, 국민들은 기존 삶의 방식과 터를 떠나 새로운 사회적 이동을 하였다. 이들은 산업화에 필요한 인적자원이 되었다는 점에서 다음과 같은 연구 질문을 설정하게 되었다.

첫째, 발전국가의 계획 자원으로서 인적자원의 중요성은 무엇인가? 둘째, 국가의 인적자원 확보는 어떠한 방법으로 이루어 졌는가? 셋째, 확보된 인적자원이 근대화 과정에서 기여한 부분은 무엇인가?

이를 위하여 1970년대 한국의 중화학공업화 시기를 연구 범위로 설정하였다. 그러한 이유는 세계시장에서 주도적인 역할을 하는 가장 강력한 성장 엔진이며, 중화학공업화는 자본 집약적 성격으로 인해 계획에서의 자원의 집중이 중요하며 숙련된 인적자원을 다수 필요로 한 점이다.

아울러 연구 방법으로는 기본적으로 문헌 조사를 실시하였으며, 조사 흐름과 범위는 당시 유신국가의 성격을 반영하여 위로부터의 청와대에서 아래로의 정부 부처 자료로 조사 범위를 넓혀갔다. 또한 계획 대상이자 자원인 일반 국민의 동기와 실천도 알아보려고 당대 출간되었던 신문 혹은 구술 자료집에도 주목함으로서, 계획의 성과에 관한 공정한 논의를 시도하고자 노력하였다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 1960년대 한국의 인적 자원은 대체적으로 산업화를 일으킬만한 근대적인 노동관을 갖추고 있지 않아 근대 산업화를 위한 계획의 가능성이 높지 않았다. 당시 사농공상 문화는 직업적 차별인식으로 인해 직능에 따른 근면한 정신을 갖추기 어렵게 하였으며, 후진국 형태의 산업구조는 근대적 노동관을 갱출만한 양질의 일자리를 만들어 내지 못하고 있었다.

그러나 1961년 박정희 소장의 군사 쿠데타로 인해 근면과 근로가 강조되기 시작하였으며 그해 재건국민운동을 시작으로 1968년 국민교육헌장 선포에 이르기까지, 정부는 근대화를 추진함에 있어 사회 철학적 바탕과 기조를 마련하고자 지속적인 노력을 하였다.

한편 1970년에 이르러 경공업 중심 산업의 한계로 인한 중화학공업의 추진과정에서 가장 문제가 되는 것은 대단위 기능공 자원의 확보였다. 그러나 사농공상 문화 아래 기능 인력 양성은 상당한 난제가 되었는데, 특히 과학기술자와 기술공이 공급 초과로 예상되는 반면 기능공은 매우 부족으로 이어져 직업 간 심각한 수급 미스매치 현상이 발생한 것이다.

이러한 상황에서 기능공 양성을 위한 정부의 계획 수단에는 문교부의 기술교육과 노동청의 직업훈련이 있었다. 그러나 기술교육의 경우 인문 중심의 엘리트 교육에 밀려있었으며, 직업훈련 또한 저숙련적 성격으로 훈련의 동기를 부여받을 수 없는 상황이었다.

따라서 중화학공업 계획 과정에서 정부의 인적자원 확보는 자연스럽게 당연한 과정이 아니었으며, 전근대적 노동관의 지배는 정부의 특단적인 조치를 예견하게 하였다. 그것은 기능공 양성에 있어 기술 교육(Skill)과 근대 노동관(Spirit)이라는 두 가지 측면에서였다.

둘째, 중화학공업화 계획 과정에서의 인적자원 확보는 정부의 철저한 시장질서와 경쟁원리에 따른 인적자원개발로 이루어질 수 있었다. 우선 대통령 박정희는 유신 이후 중화학공업화 선언을 통해 근대 산업화를 위한 가시적인 목표와 방법론을 제시하였으며, 기술을 배우기 위한 직업교육의 중요성을 강조하였다. 이를 바탕으로 정부의 기능공 자원 확보 과정은 크게 양성 단계와 숙련 단계로 구분된다.

먼저 문교부는 공업고등학교 특성화를 통하여 기능공 자원을 양성하고자 하였다. 소수의 공업고등학교를 지역별로 선도(거점)학교로 지정하여 예산을 집중 투자하고 차등하여 육성하였는데, 기계공고를 시작으로 시범공고, 특성화공고 등 점진적인 확대와 차별화 된 지원은 경쟁을 유도하여 전국의 우수한 인적자원들이 이들 공고에 입학하고자 선망하였다. 대통령 또한 “기술인은 조국 근대화의 기수”와 같은 휘호나 현장 시찰 등으로 구성원들이 선민의식과 같은 차별화된 자부심을 가지도록 격려하였다.

아울러 이들 기술교육은 스스로 숙련을 완수하기 위한 규율화 속성을 가지고 있었으며, 정신개혁 차원의 교육도 진행되었다. 이러한 과정 후에 졸업생들은 정예화 된 기능공으로 산업현장에 즉시 투입될 수 있었다.

다음으로 노동청에서는 공공직업훈련과 민간직업훈련을 통하여 기능공 자원을 양성하였다. 공공직업훈련원은 지역별로 거점 훈련원이 세워진 뒤 타 지역으로 점진적인 확대를 하였으며, 이 과정에서 선도 기관의 모범 사례는 타 기관에 전파되어 전반적인 훈련원 수준이 향상될 수 있었다.



이러한 훈련원의 우수한 훈련 체계와 지원으로 인해 많은 이들이 직업 훈련원에 입교하였으며, 가난한 청년들에게 희망을 보여주게 되었다.

또한 민간직업훈련에서도 직업훈련에 관한 특별조치법에 따라 기업이 필요한 인력을 자체 양성하도록 하였으며, 인정직업훈련은 사회적으로 취약한 계층도 직업 기회를 통해 국가 산업화에 참여하도록 독려했다.

숙련 단계에서는 국가기술자격제도에 따라 박사과 기술사, 기능장의 동등한 사회적 대우를 보장하고 자격취득자에 대한 실질적인 우대조치와 합격률을 관리함으로써 자격을 통한 기능 직군의 인적자원이 확대되었다. 또한 기능올림픽에서도 입상 선수들을 국민적 영웅으로 묘사하여 많은 젊은이들이 이들을 따르게 하였으며, 이 과정에서 대회에 입상하기 위한 개인과 기관은 끊임없이 숙련 역량을 축적할 수 있었다.

이와 같이 정부의 인적자원개발은 개인과 기관에 대해 선별적으로 지원하고 경쟁을 유도하여 성과를 도출하도록 한 것이 특징이다. 이러한 인센티브 체계에서 기능공 자원들은 스스로 노력하여 배우고 일한다면 인정을 받을 수 있다는 근대적 노동관을 가지게 되었으며, 직업을 통하여 자신의 삶을 개척하고자 자존감 또한 높아진 자율적 직업인이 되었다.

셋째, 이 과정에서 집중 양성된 인적자원은 근대로의 이행에 결정적인 영향을 미쳤다. 정부는 계획에 필요한 기능공 자원을 구축하였으며, 120만 명의 기능공 자원이 4인 가족을 구성할 경우 480만 명의 거대 계획 자원이자 인구 자원이 되었다. 또한 이들은 질적인 측면에서도 뛰어난 기술력(Skill)과 정신력(Spirit)을 가져, 중화학공업화 계획은 위에서의 관료뿐만 아니라 아래로부터의 계획 참여자 모두의 총력전이 될 수 있었다.

한편 이들에 의해 근대적 노동사회가 형성되었다. 열심히 일하는 모습은 근면 사회를 위한 분위기 형성에 일조하였으며, 직능에 따라 열심히 일하면 더 나은 삶을 살 수 있다는 합리성과 근대 직업관을 확산시켰다. 직업으로 자아실현을 하고자 사회적 이동은 확대되었으며, 이들이 모여 규율화 된 산업도시는 근대의 전환에서 선도적인 역할을 하였다. 한국이 근대 계획에 성공한 그 중심에는 인적자원개발이 있었던 것이다.

## 2. 연구의 시사점과 한계

이상의 논의에서 지난 발전국가 한국이 근대 산업화를 위한 계획에 성공한 것은 인적자원개발이 있었음을 중화학공업화 계획과정을 통하여 확인하였다. 당시 권위주의 정부는 근대 산업화를 추진하기 위해 계획 그 자체의 내용을 수립하는 것에서 그치지 않고 계획을 일관되게 추진하고 그에 상응되는 계획 자원인 인적자원을 적시에 구축한 점에서 이 연구에서의 의의는 다음과 같다.

첫째, 공공계획의 수단이자 자원으로 간과되어 온 인적자원의 중요성이다. 기존 발전국가론에서의 계획의 주요 자원은 관료(조직)와 재정, 지식이 중심자원으로 거론되었으며, 이를 바탕으로 정부의 시장 합리적 계획을 설명하는 경향이 있었다. 그러나 이것은 먼저 근대를 경험한 서구의 시각으로 일본 사례를 들여다봄으로써, 서로 유사한 자원인 인적자원에 관한 특징은 거론하지 않았을 가능성이 있었다. 서구와 일본이 각각 프로테스탄트 윤리와 장인정신을 바탕으로 합리성을 갖춘 근대적 개인이 탄생한 것과 달리 한국은 사농공상의 나라로 유교적 봉건주의를 가진 전근대적 인적자원을 갖춘 국가였다. 이러한 상황에서 근대 서구가 경험한 근대적 노동관과 직업관, 사회적 이동성은 기대할 수 없었으며, 근대 산업화를 위한 어떠한 계획을 추진한다고 하더라도 그것은 위로부터의 노력만으로는 해결되지 않아 그 가능성은 상당히 낮은 것이었다.

그러나 권위주의 정권 시절 한국은 중화학공업을 위한 계획과정에서 인적자원개발을 실시하여 계획에 필요한 자원인 기능공 자원을 적시에 구축하였으며, 이 과정에서 근대 서구가 경험한 근대적 노동관과 직업관, 사회적 이동성이 확대되어 근대 산업화에 성공할 수 있었음을 밝혀냈다.

둘째, 정부의 인적자원개발이 성공할 수 있었던 환경과 전략들을 확인함으로써, 공공계획을 실천하는 과정에서 고려할 문제들을 확인하였다. 먼저 계획에 필요한 자원인 기능공 자원의 확보가 가능했던 것은 무엇보다 유신이라는 안정적이고 장기적인 계획 환경이 마련되었기 때문이다.

이를 바탕으로 박정희 정부는 근대 산업화를 위하여 막연한 이상 대신 중화학공업화와 인적자원개발이라는 가시적인 목표와 방법을 제시할 줄 알았으며, 국민들 또한 이전에 경험하지 않았으나 예측 가능하였기에 산업화에 필요한 인적자원으로 적극적으로 참여할 수 있었다. 무엇보다 이러한 과정에서 정부의 인적자원개발 전략은 무차별적인 것이 아니라 시장질서와 경쟁 논리에 따라 선별적인 지원을 했기 때문에 성과가 나올 수 있었음은 매우 중요한 부분이다. 따라서 근대 서구가 경험하였던 스스로 노력하는 자만이 사회적 인정을 받을 수 있다는 분위기가 형성되었고, 이는 정부로 하여금 기술력(Skill)과 정신력(Spirit)을 두루 갖춘 양질의 인적자원을 다수 확보하게 하였다

셋째, 국가에 의해 집중 양성된 인적자원이 근대화 과정에서 기여한 과정을 통해서 당시 중화학공업화 계획이 성공할 수 있었던 것은 기능공 자원의 자발적인 협력 덕분에 가능하였음을 확인하였다. 당시 사농공상 문화 아래 능력은 있지만 가난한 이들에게 있어 국가가 제시한 기능공의 길은 상당한 전문 직업인이나 혹은 독립적인 근대 개인으로서 미래의 삶을 살아가는데 긍정적인 영향을 미쳤다. 그들은 가난함에도 불구하고 대학을 가는 대신 직업 기회를 통하여 스스로 자활하고 사회 경제적인 신분상승을 향한 개인적 열망을 실현할 기회로 여겼다. 따라 자율적으로 국가 계획에 참여하였으며, 개인적인 이익에도 부합한다고 생각하였다. 근대적 노동관과 직업관을 통해서 자발적으로 산업도시를 이주하였고, 근대의 전환에서도 가장 큰 역할을 한 것이다.

그러므로 산업화 시대의 희생이라는 무차별적 집단 정체성으로 정치적으로 표현하는 것은 근대화되는 당시 이들의 능동성을 고려하지 않았다. 그러므로 이들을 동원과 통제의 관점에서 바라보는 ‘즉자적’ 대상이 아닌 주체적으로 성취를 이루고자 하는 ‘대자적’ 존재로써 바라보아야 한다.

흔히 한국을 성공적인 발전국가로 설명하는데 있어 권위주의 계획을 가장 큰 요인으로 본다. 그러나 아무리 강력한 지도력일지라도 박정희 개인이 그 역할을 하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 다만 계획에 있어 방법론을 알았고 이를 따른 자발적인 자원이 풍부했을 따름이었다.

오늘날 한국에서는 자유화나 민주화라는 이름으로 국가적 차원의 장기적이고 종합적인 공공계획을 가지고 있지 않으며, 인적자원에 관한 부문에서도 마찬가지이다. 그 시기는 발전국가의 계획 무용론과도 일치한다.

그러나 외환위기 20여 년이 경과한 오늘날 한국 사회에서는 경제성장률이 정체되고 소득의 양극화, 청년실업의 심화, 일자리의 미스매치 등 심각한 상황에 직면하고 있다. 그렇다면 본 연구에서의 박정희 모델이 현 시대에 들어 적용 가능한 성격을 가지는가. 여기서 국가주도의 총력적인 계획 시대로 회귀하자는 주장을 하려는 것은 아니다. 그러나 연구의 시사점을 바탕으로 새로운 환경에 개량하여 적용할 필요는 있다.

먼저 본 연구에서는 계획 자원의 구축 과정을 집중적으로 조명하고자 하였다. 당시에도 중화학공업화를 추진하는 과정에서 기능공 부족이라는 일자리 미스매치 현상이 있었지만, 정부는 국민들로 하여금 가시적인 목표와 방법을 제시할 줄 알았고 그것을 장기적으로 추진하였기에 예측 가능한 성격을 지녀 인센티브를 통한 참여와 협력으로 유도할 수 있었다.

그러나 현재의 한국에서는 많은 이들이 미래 직업에 대한 가시적인 목표와 비전을 찾지 못하고 대다수가 공무원 같은 안정적인 자리를 바라보다 사회에서 도태되는 현상이 반복되고 있다. 이러할 경우 산업 간, 계층 간 심한 갈등만 유발하면서 국가의 발전은 정체되고 혼란은 지속되어 간다. 따라서 발전국가 이후의 공공계획과 인적자원에 관한 전략을 진지하게 모색할 때가 온 것이다. 그러한 점에서 한국은 앞서 성공적인 경험적 산물이 있었다. 그것은 다름 아닌 개인으로 하여금 공정한 경쟁으로서 신뢰와 역량을 축적하게 하고 국제사회에서의 경쟁력을 갖추게 만드는 정부의 장기적이고 종합적인 계획인 것이다.

아울러 기능인의 중요성은 오늘날 국가 산업화 계획에서도 유효하다. 중국과 대만 등 중화학공업 분야를 따라오지 못하는 주요 이유가 숙련 기능인의 유무이며, 세계적인 선진국들 또한 기반경제는 숙련 기능인을 갖춘 제조업이다. 미래 한국 또한 젊은이들에게 기능인으로서 블루엘리트로 성장할 수 있는 길을 제시한다면, 신흥강국의 도전을 물리치고 기술 선진국으로도 한 단계 도약할 수 있을 것이다.

이 연구에서 다루지 못한 부분과 한계는 향후 연구될 과제로 미루어 둔다. 그것은 크게 두 부분으로 연구의 시간적 범위와 공간적 범위이다.

먼저 시간적 범위로서 본 연구는 박정희 정부 시기로 제한된 성격을 가진다. 중화학공업화 시기 기능공 자원이 구축될 수 있었던 것은 유신 국가가 사회로부터 가진 높은 자율성 덕분이었다. 근대 서구와는 달리 한국은 사농공상의 역사적 경로를 가지고 있는 나라로 이전에 없던 직업 군을 만들어 낼 수밖에 없었고, 그러한 인적자원의 유인을 위한 방법으로 사농공상의 사(士)에 위치한 대학 졸업자와 동등한 사회적 대우를 보장하는 것이었다. 이리하여 우수한 인적자원이 대거 기능공이 된 것이다.

그러나 이것은 양날의 검이었다. 당시 기능공이 서구의 장인(匠人)과 같이 스스로 직업적 자아를 현실화하여 사회적 인정을 받기에는 그러한 역사적 경험이 없었으며, 여전히 정부의 지원을 필요로 하였다. 문제는 정부의 강력한 의지는 그 추진 주체에 따라 변할 수가 있었으며, 이러한 사회적 분위기는 지속된다는 보장을 할 수 없었다는 것이다. 이후 1979년 박정희 대통령의 서거로 인해 유신국가는 새로운 국면을 맞이한 점에서, 정부 계획 기조에 따라 기존의 입신양명 경로 대신 기능공의 길을 향한 이들의 불만은 사농공상의 문화를 가진 사회가 아니라 정부로 향할 수 있었다. 계획에서의 목표 달성을 넘어 계급구조나 사회갈등 등 비의도적 결과를 초래할 수 있었던 것이다.

다음으로 공간적 범위로서 국가 간 비교론적 접근을 더한다면 연구가 조금 더 명확해질 것이라 본다. 후발산업국이 선발산업국을 따라가는데 있어 선발국의 모형을 그대로 적용하진 않는데, 그것은 국가마다 처한 역사적 경로와 계획 환경이 다르기 때문이다. 그러한 점에서 중화학공업을 시도했던 대만 등 다른 발전국가 간에 비교를 한다면, 한국의 지난 경험이 더욱 선명해지지 않을까 한다. 이를 바탕으로 우리 실정에 맞게 수립한 한국식 모델을 성공적으로 다듬어 개발도상국이 선진국으로 발전하는데 좋은 모델이 될 수 있기를 바라며 향후 연구를 기약하고자 한다.

## 참 고 문 헌

### [국내문헌]

- 강명구(2007), “알버트 허쉬만의 발전론 연구: “숨은 손”이 인도하는 여러 갈래의 길”, 한국정치학회보, 41(4), 265-290
- 강순희 외(2011), 한국의 인적자본투자 성과분석, 한국노동연구원 정책연구, 2011-02
- 구해근(2002), 「한국 노동계급의 형성」, 신광영 역, 서울: 창비
- 권원용(2010), “계획활동의 개념화와 정당성에 관한 소고”, 도시행정학보, 23(4), 23-37
- 권태준(1995), “서구19세기국가합리화과정: 공공계획의절충주의적 한계”, 도시연구 제1호, 131-150
- \_\_\_\_\_(2006), 「한국의 세기 뛰어넘기」, 나남
- 김광모(2017), 「한국 중화학공업 오디세이」, 알에이치코리아
- 김무성(2014), 1970년대 중동건설노동자 담론과 글쓰기 연구: 「밀물」의 수기를 중심으로, 성균관대학교 석사학위논문
- 김성환(2012), “1970년대 노동수기와 노동의 의미”, 한국현대문학연구 37, 353-386,
- 김수행·박승호(2007), 「박정희 체제의 성립과 전개 및 몰락」, 서울: 서울대학교출판문화원
- 김순양(2015), “발전국가의 이원적(二元的) 노동통제정책 분석: 1961-1987년”, 지방정부연구, 제18권 제4호, 23-50
- 김윤태(2002), 한국 인적자원개발정책의 분석 및 평가: 1962-2002, 한국 직업능력개발원, 기본연구 02-38
- 김인영·김승욱·신중섭 외(2017), 「자유주의 노동론」, 백년동안
- 김일영(2000), “1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물적 기초의 형성을 중심으로”, 33(4), 121-143
- \_\_\_\_\_(2001), “한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망”, 한국정치외교사논총 23(1), 87-126

- \_\_\_\_\_ (2008), “한국에서 ‘기획’ 개념과 제도의 역사적 기원과 발전”, 한국동북아논총 47
- 김정원(2006), “인적자원개발의 재조명: 개념적 접근”, 인적자원관리학회 제13권 제3호, 45-56
- 김진균(1978), 「한국사회 인구와 발전Ⅱ: 인력개발」, 서울대학교 인구 및 발전문제연구소
- 김진모(2001), “21세기 인적자원개발의 목적, 개념, 역할 및 역량에 관한 연구”, 한국농촌지도학회지, 8(2), 209-221
- 김태호(2016), “갈채와 망각, 그 뒤란의 ‘산업 전사’들: ‘국제기능경기대회’와 1970~80년대의 기능인력”, 역사문제연구, 제36권, 103-148
- 김형아(2005), 「박정희의 양날의 선택」, 일조각
- 막스 베버(2013), 「프로테스탄티즘 윤리와 자본주의 정신」, 김현욱 역, 서울: 동서문화사, M. Weber.(1905), Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus
- 류석춘·김형아(2011), “1970년대 기능공 양성과 아산 정주영” 아산사회복지재단 편, 「아산 정주영과 한국경제 발전 모델」, 집문당, 99-146
- 박영구(2011), “중화학공업화선언과 1973년 공업교육제도 변화”, 한국민족문화, 40, 347-388
- \_\_\_\_\_ (2012), “공업화와 교육: 중화학공업화와 기능공 육성”, 「경제사학」, 제52호, 117-141
- 박종서(2013), 일본 장인정신 형성의 사회적 배경 연구, 이화여자대학교 디자인대학원 석사학위논문
- 박지향 외(2006), 「해방 전후사의 재인식」, 책세상, 103-112
- 박혜정(2014), 한국 공공계획의 진화에 관한 연구: 경제기획원에서 국정과제위원회로, 서울대학교 박사학위논문
- 백성준(2006), “국가인적자원개발 정책 성과와 과제”, 한국HRD연구 제1권 제2호, 43-70
- 서상선(2002), 한국직업훈련제도의 발자취: 제도화 과정에 얹힌 뒷이야기들을 중심으로, 서울: 대한상공회의소

- 손정원(2006), “개발국가의 공간적 차원에 관한 입론적 연구: 70년대 한국의 경험을 사례로”, 한국공간환경학회 <공간과 사회>, 통권 25호
- 신광영(1999), 「동아시아의 산업화와 민주화」, 문학과지성사
- 오원철(2006), 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」, 동서문화사
- 유광호(2013), 1970-80년대 양성된 중화학공업부문 기능공의 계층이동에 관한 생애사적 연구: (주)풍산 안강공장 사례를 중심으로, 연세대학교 박사학위논문
- 유진영(2012), “독일 산업자본주의 발달과정에서 기업의 인력양성 교육 문화의 형성에 관한 연구”, 역사와 문화, 24권 24호, 281-306
- 이광찬(1996), “한국사회의 직업윤리와 기능인 우대 방안”, 사회복지정책, 3권, 1호, 83-95
- 이무근 외(1998), 「직업교육훈련 100년사」, 한국직업능력개발원
- 이원호(1991), 「한국 기술 교육사」, 문음사
- 이종구 외(2004), 「1960-1970년대 한국의 산업화와 노동자 정체성」, 한울 아카데미
- 이종성 외(1999), 「직업교육훈련 대사전」, 한국직업능력개발원
- 이희연(2010), 「경제지리학: 제3판」, 서울: 법문사
- 임소정(2015), 금오공업고등학교의 설립과 엘리트 기능 인력의 활용, 1973-1979, 서울대학교 석사학위논문
- 장미현(2016), 박정희 정부 시기 기술인력정책의 전개와 숙련노동자의 대응, 연세대학교 박사학위논문
- 장석민(2002), “산업인력 양성의 문제점과 직업교육의 개선방안”, 상업교육연구, 4권, 51-72
- 장준하(1961), 「노동만이 살길이다」, 사상계, 1961년 2월호, 24-25
- 전상근(1982), 「한국의 과학기술정책: 한 정책입안자의 증언」, 정우사
- 전상인(2001), 「고개숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학」, 전통과 현대
- \_\_\_\_\_(2007a), “건국과 근대”, 시대정신, 뉴라이트재단, 251-266
- \_\_\_\_\_(2007b), “계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰”, 국토계획 제42권 제6호, 서울: 대한국토 도시계획학회, 7-24



- 전태국 · 이홍균 · 차명제(2011), “세계화 시대 기능인력 양성 방안: 독일과 영국의 비교”, 한독사회과학논총, 제21권, 제1호
- 정범모(1965), “발전의 문제와 인간요인”, 「발전론 서설」, 서울: 박영사
- 정진성(2016), “1960년대 한국 정부의 기술인력 양성정책: 기능공 양성을 중심으로”, 「경제사학」, 제40권 제3호, 321-365
- 정택수(2008), 「직업능력개발제도의 변천과 과제」, 한국직업능력개발원
- 제임스 C. 스콧(2010), 「국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가」, 전상인 역, 에코리브로, James C. Scott(1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale Univ. Press
- 조돈문(2011), 「노동계급 형성과 민주노조운동의 사회학」, 서울: 후마니타스
- 좌승희(2010), 「대한민국 성공경제학」, 일월담
- 지민우(2013), 중화학공업화 초기 숙련공의 생애사 연구: ‘금오공고 졸업생’을 중심으로, 연세대학교 대학원 사회학과 석사학위 논문
- 한경희 · Gary Lee Downey(2016), 「엔지니어들의 한국사」, 휴머니스트
- 홍두승(2005), 「한국의 중산층」, 서울대학교출판부

[국외문헌]

- Ackoff, R.L.(1970), *A Concept of Corporate Planning*, NY: Wiley-Interscience
- Alexander, E.R.(1992), *Approaches to Planning*, Philadelphia: Gordon and Breach Science Publishers
- Amsden A.H.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press
- Becker. G.(1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press
- Davis, K. and Moore, W. E.(1945), "Some Principles of Stratification", *American Sociological Review* 10(2), 242-249
- Evans, P.(1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, NJ: Princeton University Press
- Gary N. McLean & Laird McLean(2001), "If we can't define HRD in one country, how can we define it in an international context?", *Human Resource Development International*, 4(3), 313-326
- Hirschman, A. O.(1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press
- Johnson, C.(1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, CA: Stanford University Press
- McVoy, Edgar C.(1965), "Manpower development and utilization in Korea", summaries of manpower surveys and reports for developing countries 1958-68, U.S department of labor George P. Shultz, Secretary, Bulletin No. 1628
- Moore Jr., Barrington.(1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press
- Myrdal, Gunnar.(1970), *An Approach to the Asian Drama: Methodological and Theoretical*, Vintage Books

- Leftwich, A.(1995), "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State", *The journal of development studies* 31(3), 400-427
- Leys, C.(1996), *The Rise and Fall of Development Theory*, Indiana University Press
- Onis, Z.(1991), "The Logic of Developmental State", *Comparative Politics*, 24(1), 109-126
- Oscar Lewis(2002), "The Culture of Poverty", Gmelch and Zenner (eds.), *Urban Life: Readings in the Anthropology of the City*
- Pierre Bourdieu(1986), "The Forms of Capital", in John G Richardson(ed), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*, New York: Greenwood, 241-258
- Rueschemeyer, D. & P. Evans.(1985), "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", in Evans, P., D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, New York and Cambridge: Cambridge University Press
- Schultz, T. W.(1971), *Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research*, New York: The Free Press
- Swanson, R. A.(2001), "Human Resource Development and Its Underlying Theory", *Human Resource Development International*, 4(3), 299-312
- Wildavsky, A. (1973), "If Planning is Everything, Maybe It's Nothing", *Policy Sciences*, 4, 127-153
- Woo-Cumings, M.(ed.)(1999), *The developmental state*, NY: Cornell University Press

## [정부문헌]

- 경제기획원(1975), 「경제백서」, 349
- 국가기록원(1967), 「제16회 국제기능올림픽대회 참가 및 귀국환영계획  
보고」, 제52회 국무회의 안건(제861호), BA0084510
- \_\_\_\_\_ (2015), 주요 정책기록 해설집Ⅱ: 산업편
- 국사편찬위원회(1973), 박정희 대통령 연두기자 회견 원문 이미지  
(1973.01.12), [http://db.history.go.kr/id/tcct\\_1973\\_01\\_12\\_0010](http://db.history.go.kr/id/tcct_1973_01_12_0010)
- 대통령비서실(1973), <중화학공업화정책에 따른 지시> 기안용지,  
EA0000213, 1901쪽
- \_\_\_\_\_ (1974), 「대통령 연설문집」, 제10집: 1973년 1-12월
- \_\_\_\_\_ (1976), 「박정희대통령 연설문집」, 제12집: 1975년 1-12월
- 대한공업교육학회지(1978), “학교소개2: 부산기계공업고등학교”, 제3권, 1호
- 대한민국정부(1962), 제1차 기술진흥5개년계획(제1차 경제개발5개년계획  
보완): 1962-1966, 서울: 대한민국정부
- \_\_\_\_\_ (1966), 제2차 과학기술진흥5개년계획: 1967-1971, 서울
- 문교부(1973), 중화학공업추진을 위한 공업기술계 인력공급계획 및 공업  
교육개선방안, 97-99
- \_\_\_\_\_ (1978), 「조국근대화의 기수: 공업고등학교 기능사 양성」
- \_\_\_\_\_ (1980), 「한국의 공업교육: 조국근대화의 기수」
- \_\_\_\_\_ (1981), “공업계고등학교 현황”, 「문교통계연보」, 312-316
- \_\_\_\_\_ (1982), “공업계고등학교 현황”, 「문교통계연보」, 326-329
- 조성욱(1973), “우리나라 공업기술교육의 현재와 미래”, 「중화학공업육  
성에 관한 공학교육세미나」, 조선공학교육, 2
- 한국과학기술단체총연합회(1976), “우수기능공 교육현장을 찾아: 정수직업  
훈련원”
- 한국기계공업진흥회(1989), 「한국기계공업진흥회 20년사」, 360

## [영상자료]

KTV 대한뉴스(1968. 07. 26), 세계를 빛낸 기술 한국, 제 685호  
\_\_\_\_\_ (1973. 10. 27), 이런일 저런일, 제 955호  
\_\_\_\_\_ (1975. 03. 13), 근로자의 날, 제 1023호  
\_\_\_\_\_ (1975. 09. 30), 선수단 예방, 제 1050호  
\_\_\_\_\_ (1975. 11. 21), 정수 직업훈련원, 제 1057호  
\_\_\_\_\_ (1975. 11. 29), 노동청 중앙직업훈련원 시찰, 제 1058호  
\_\_\_\_\_ (1977. 07. 27), 기능올림픽대회 우승 선수단 귀국, 제 1144호  
\_\_\_\_\_ (1977. 09. 17), 정수직업훈련원 수료식 및 입학식, 제 1152호  
\_\_\_\_\_ (1978. 03. 16), 78년 근로자의 날, 제 1023호  
\_\_\_\_\_ (1978. 06. 16), 한백 창원 직업훈련원 개원, 제 1189호  
\_\_\_\_\_ (1978. 09. 23), 기능올림픽 선수단 개선, 제 1203호  
\_\_\_\_\_ (1979. 10. 04), 기능올림픽 대회 선수단 개선, 제 1258호  
국립영화제작소(1975), <휴일없는 학교>, 부산기계공업고등학교 기록영화  
\_\_\_\_\_ (1976), <등불: 정수직업훈련원>  
\_\_\_\_\_ (1977), <한국인의 승리: 세계를 제패한 우리의 기능공>  
\_\_\_\_\_ (1978), <기능만세: 제24회 국제기능올림픽>  
\_\_\_\_\_ (1979), <제25회 국제기능 올림픽 대회>

## [신문기사]

경향신문(1961. 11. 07), “나태한 국민성의 개조”  
\_\_\_\_\_ (1961. 06. 13), “국민들의 자발적의욕이 필요하다”  
\_\_\_\_\_ (1961. 12. 17), “국민생활의 전환”  
\_\_\_\_\_ (1967. 11. 04), “과외공부 그 병폐”.  
\_\_\_\_\_ (1968. 04. 02), “노세 젊어서노라, 늙어지면 못노나리 화무십일홍  
이요, 달도차면은 기우나니 인생일장은 춘몽인데 아니놀고서 무엇하리”  
\_\_\_\_\_ (1969. 11. 29), “국민가요 가사모집 당선작1편 20만원”

- \_\_\_\_\_ (1972. 11. 06), “소외감서 벗어나 늑기전에 일하세”
- \_\_\_\_\_ (1973. 10. 26), “김충리, 기능공 확보는 중요”
- \_\_\_\_\_ (1975. 09. 27), “개인의 영광이며 나라의 자랑 박대통령, 기능올림픽 선수단과 환담”
- \_\_\_\_\_ (1976. 05. 16), “기술검정공단 신설 방침”
- \_\_\_\_\_ (1976. 12. 03), “거인예우 어떻게 해야할지”
- \_\_\_\_\_ (1978. 03. 09), “하면 된다… 모든 어려움을 굳은 의지로 극복: 조선소 기능공으로 재기한 모범수의 수기”
- \_\_\_\_\_ (1978. 04. 04), “농촌 새 풍속도 (132) 공단사회 [29] 산업 시찰”
- \_\_\_\_\_ (1978. 09. 11), “한국, 기능올림픽 2연패 사상처음 전 종목 입상”
- \_\_\_\_\_ (1978. 09. 12), “박대통령, 기능올림픽2연패 보고받고 ‘정밀분야의 우승은 경하할일 출신교 밝혀 사기 높여 주도록’ ”
- 동아일보(1961. 05. 24), “안일과 허영서 탈피토록”
- \_\_\_\_\_ (1964. 11. 28), “중학교입시와 우리의 부탁”
- \_\_\_\_\_ (1967. 11. 08), “중학입시와 학구제”
- \_\_\_\_\_ (1971. 01. 29), “「건전가요·표준오락협의회」 발족”
- \_\_\_\_\_ (1977. 01. 13), “섬광속에 꿈익히는 예비기술자”
- \_\_\_\_\_ (1977. 09. 13), “교도갱생 사업과 민간의 협력”
- 매일경제(1970. 06. 06), “취약한 직업보도”
- \_\_\_\_\_ (1971. 04. 27), “기술우위의 시대”
- \_\_\_\_\_ (1973. 09. 22), “넓어진 병역특혜”
- \_\_\_\_\_ (1973. 10. 13), “박대통령, 한독직업훈련소 시찰”
- \_\_\_\_\_ (1976. 06. 01), “기능사보 자격검정 첫 실시”
- \_\_\_\_\_ (1976. 09. 30), “기능훈련생에 장학금대부”
- 조선일보(2015. 05. 15), “노벨상 대신 기술 개발해 조국 살리자는 말에.. ‘꿈의 연구소’ 떠나 귀국”
- 주간조선(2017. 01. 06), “이영훈 교수의 ‘10월 유신’분석, 김대중 ‘대중경제론’이 유신 촉발시켰다”, 2439호
- 중앙일보(1974. 11. 27), “(4) 정수 직업훈련원”
- \_\_\_\_\_ (2008. 08. 12), “박정희가 설립한 ‘부산기공’은 어떤 학교?”

## Abstract

# The Developmental State and Human Resources : Heavy and Chemical Industrialization Planning in Korea

Park, Seong Ho

Department of Environmental Planning  
Graduate School of Environmental Studies  
Seoul National University

A lot of research has been done on the economic growth that Korea achieved during the last century, the Developmental State theory is representative one. In this study, we wanted to discuss human resources as planning resources in describing Korea as a successful Developmental State. Because it needs human resources with market rational thinking to enable natural industrialization, but Korea has long been the traditional four classes of society(scholars, farmers, artisans and tradesmen).

The western modern era began with the birth of a city through mobility, vocation, modern labor, starting with Protestantism. However, under traditional four classes of society, Korea pushed ahead with modern industrialization based on a plan, and the following questions were set up in that People have become human resources for industrialization.

First, what is the importance of human resources as planning resources for developmental state? Second, how did the state secure human resources? Third, what did the human resources contribute to the process of modernization?

Thus, in this study, the period of heavy and chemical industrialization in the 1970s was set as the scope of the research. Such reasons are the strongest growth engine in the world market, and the capital-intensive nature of heavy and chemical industrialization requires the concentration of resources in the plan and skilled human resources.

The results of the study are as follows. First, the Korea's human resources in the 1960s were not equipped with modern labor ethics, the possibility of planning for modern industrialization was not high. However, with the advent of the Park Chung-hee government, diligence and labor ethics began to be emphasized, and the Reconstruction National Movement and the National Education Charter declared a philosophical basis for modernization. Nonetheless, the problem in the 1970s industrialization of heavy chemical industry was the lack of skilled craftsmen due to traditional four classes of society. In this situation, technical education and vocational training, which are the means of training craftsmen, are not good social recognition, so securing of human resources in heavy and chemical industrialization process is not a natural and natural process. The era of pre-modern labor ethics predicted the government's drastic measures in two aspects, in terms of the skill itself and the spirit of modern labor ethics in the training of craftsmen.

Second, securing the human resources in the heavy chemical industrialization planning process could be achieved through



human resources development according to the government's strict market order and competition principles.

First of all, President Park Chung-hee presented visible goals and methodologies for modern industrialization through the declaration of heavy chemicals and chemicals industrialization after the Yushin system, stressing the importance of vocational education to learn the technology. Based on this, the government procurement process is divided into training phase and skill phase. First, in the training phase, craftsmen were trained through technical high schools and public vocational training centers. The government had designated the leading (base) agency to concentrate and differentiate the budget, and gradual expansion and differentiated support have led to competition, securing excellent human resources. In addition, the government encouraged trainee to have differentiated self-esteem with “Technicians are the main drivers of modernization of the motherland”, and education for mental reform education that would allow them to complete their skills. After completing these courses, they were immediately put into the industrial field as skilled workers.

In the private vocational training, the Act on Special Measures for Job Training allowed corp to cultivate their own manpower, and the recognition vocational training encouraged socially weak people to participate in national industrial activities through job opportunities.

Next, in the skill stage, the government tried to guarantee the equal social treatment of doctor, engineer, Master Craftsmen according to the national technical qualification system. Skilled human resources through qualification were expanded by

managing the number of successful applicants along with actual preferential treatment for those who qualified. Also, in the International Youth Skill Olympics, the winners were described as national heroes, and many people followed them, and individuals and organizations that wanted to win the event were constantly accumulating skills.

As such, the government's human resources development is characterized by selectively supporting individuals and institutions to generate results by encouraging competition. In this incentive system, craftsmen had a modern labor ethics that they could gain recognition if they tried to learn and work on their own. The craftsmen could become autonomous professionals whose self-esteem increased in order to explore their own lives through their vocation.

Third, the human resources that were intensively cultivated during the heavy and chemical industrialization had a decisive influence on the modernization. The government had built most of the human resources required for the planning, and if 1.2 million skilled workers who were trained in this process had a family of four, it could become 4.8 million large planning and population resources. They also had excellent skills and mental powers in terms of quality, the heavy and chemical industrialization planning could be an all-out effort for all participants.

On the other hand, they created a modern labor society. The rationality of working hard to live better lives and the view of modern vocations expanded, and social mobility expanded to realize self as a profession. As a result of heavy and chemical industrialization, many industrial cities emerged by them.

In sum, in the theory of developmental State, human resources is a planning resource that must be considered. In this study, Korea became a successful development State through human resources development that built the necessary resources for planning in a timely manner, and the success of modern industrialization was due to the expansion of the labor ethics, vocation and social mobility. In addition, we confirmed that long-term and stable planning environments and selective support based on market order and competitive logic were paramount. Thus, the heavy chemical and industrialization plan was able to succeed through voluntary cooperation by the craftsmen, a planning resource that was thought to be compatible with personal interests. They voluntarily moved to industrial cities through modern labor ethics and vocation and played an important role in modernization. At the heart of Korea's success in modern planning was the human resources development.

**keywords : Developmental State, Public Planning, Human Resources,  
Heavy and Chemical Industrialization, Craftsmen**

**Student Number : 2014-24067**